

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LA
GESTION ANNUELLE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Vendredi 22 Janvier 1909, à 1 heure 1/2

PAR

Pierre BOUCHET

Président : M. TRUCHY

Suffragants { MM. SOUCHON, } *Professeurs,*
 { GIDE, }

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT & DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT, ET RUE TOULLIER, 13

1908



THÈSE

POUR LE DOCTORAT

**La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation
aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être
considérées comme propres à leurs auteurs.**

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LA
GESTION ANNUELLE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Vendredi 22 Janvier 1909, à 1 heure 1/2

PAR

Pierre BOUCHET



Président : M. TRUCHY

Suffragants { MM. SOUCHON, } *Professeurs,*
 { GIDE, }

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT & DE JURISPRUDENCE
ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT, ET RUE TOULLIER, 13

—
1908



Digitized by the Internet Archive
in 2026

CHAPITRE PREMIER

GÉNÉRALITÉS

§ 1. — La gestion annuelle. — L'exercice financier. — Définitions.

L'année est la période communément choisie pour limite des autorisations budgétaires. En principe, le budget ne comprend que les dépenses nécessaires au fonctionnement des services publics et les recettes résultant de droits acquis à l'encontre des contribuables dans le cours de l'année qui porte sa date. Il faut en effet, a-t-on pensé, « qu'au commencement de chaque année, la recette soit comparée à la dépense dans ses aperçus, qu'à la fin de l'année, l'une soit comparée à l'autre dans sa réalité ».

Mais quelque principe que pose la théorie, il n'en reste pas moins évident qu'il ne se produit et ne saurait se produire dans la vie financière d'une nation un

(1) Discours de Lebrun. Conseil des Anciens. Séance du 17 vendémiaire an V.

arrêt brusque à l'expiration de chaque année et que toutes les opérations relatives à l'exécution du budget n'auront pu être terminées à cette date. Même dans les états les mieux administrés, il y aura toujours des dépenses qui n'auront pas encore été liquidées, voire engagées, il y aura toujours des contribuables qui n'auront pas été pressés de se libérer. En un mot l'année laissera toujours derrière elle un certain arriéré.

Que va-t-on faire de cet arriéré ? Le rattachera-t-on par un artifice de comptabilité à son année d'origine, ou bien se contentera-t-on de faire supporter par celle, où elles s'effectueront, les diverses opérations de recettes et de dépenses qui le composent ? Les deux procédés sont employés. Ce sont d'une part l'exercice financier et d'autre part la gestion annuelle.

Il nous faut définir ces deux termes et marquer leur opposition initiale, nous ne disons pas leur contradiction, car les systèmes qu'ils servent à désigner, peuvent très bien, comme nous aurons l'occasion de le voir bientôt, exister simultanément et se fournir une aide réciproque.

La notion de beaucoup la plus simple est celle de la gestion annuelle. C'est l'application rigoureuse du principe de l'annualité du budget. *La gestion annuelle se compose de l'ensemble des opérations effectuées dans les douze mois de l'année financière.* Nous donnons là la théorie pure. La pratique est plus con-

ciliante, mais laissons-la de côté pour l'instant pour ne considérer que la base du système.

Avec l'exercice nous rencontrons une notion plus compliquée, mais aussi plus savante et, avouons-le, plus logique. Aux termes de l'excellente définition de M. Stourm, « *l'exercice financier est l'ensemble des charges et des droits d'une même année, résultant soit d'opérations effectuées au cours de cette année, soit d'opérations postérieures.* » Ici on cherche à donner au budget une personnalité comptable qui subsiste jusqu'à l'achèvement complet de ses services. Et ceci suffit pour nous montrer que rationnellement la durée de l'exercice est indéfinie et ne saurait faire l'objet d'une limitation artificielle. « Les exercices meurent, on ne les éteint pas ». (1)

Ainsi d'un côté nous avons la gestion annuelle comprenant toutes les opérations afférentes à une année, de l'autre côté l'exercice composé de celles afférentes à un budget. L'opposition est très nette, en théorie tout au moins. La pratique est venue modifier quelque peu les positions relatives des deux méthodes et a tendu à les rapprocher l'une de l'autre.

L'exercice indéfini poussé jusqu'à ses conséquences extrêmes a présenté des inconvénients tels, que partout le législateur a cru devoir l'abandonner pour en

(1) Discours du baron Louis à la Chambre des députés. Séance du 19 mai 1819.

adopter une forme atténuée, celle d'une période d'exécution du budget plus étendue que l'année, mais limitée toutefois à un nombre de mois déterminé. Bien plus la tendance actuelle est de réduire le plus possible la durée de cette période qui tend ainsi, sans jamais l'atteindre, à une limite idéale constituée par le délai de douze mois.

La gestion est ainsi devenue, d'après la nouvelle conception, un exercice de douze mois et on l'a souvent appelée ainsi. De son côté elle a subi, sous l'influence des nécessités pratiques, des atténuations et sans en prolonger ouvertement la durée, ce qui aurait été la supprimer, on lui a rattaché par des procédés divers des opérations dont elle n'avait vu que le commencement.

Il en résulte qu'à l'heure actuelle la situation respective des deux systèmes est changée. La gestion comprend souvent plus que les opérations matérielles effectuées au cours d'une année. Quant à l'exercice il ne contient jamais toutes celles qui se rattachent à un budget. Leur différence est donc essentiellement une période de quelques mois, repoussée par l'une, adoptée par l'autre pour la liquidation des services de l'année. Il n'est plus question dans aucun cas de reculer la clôture de l'exercice, jusqu'à la réalisation intégrale de toutes ses recettes et de toutes ses dépenses, il est question seulement d'accorder ou non certains délais complémentaires et de diminuer ou d'augmenter par

ce procédé le chiffre des reliquats. Dans le système de la gestion annuelle comme dans celui de l'exercice, toutes les dépenses doivent être engagées, toutes les recettes constatées avant la fin de l'année. La différence consiste en ce que dans le premier cas leur règlement matériel doit s'effectuer avant la même date, que dans le second une période un peu plus longue lui est impartie. Mais une fois les délais expirés, dans un système comme dans l'autre les crédits non employés tombent en annulation, qu'ils correspondent à des dépenses engagées ou non. S'il y a eu engagement quelconque, il faudra de toute nécessité les rétablir, mais leur nature ne sera plus la même, ils seront imputés sur le budget courant.

Cette étude portant sur la gestion annuelle, ce sera cette méthode qui fera l'objet de toutes nos explications. Néanmoins il nous faudra souvent encore parler de l'exercice pour en comparer les effets à ceux de la gestion et rechercher d'après l'examen des mérites et des défauts des deux systèmes, lequel est le meilleur.

§ 2. — La comptabilité par gestion annuelle.

Au principe de la gestion annuelle correspond un mode de comptabilité sur la nature et les éléments duquel il nous faut fournir quelques explications.

Le compte de gestion annuelle affecte la forme d'un

compte de caisse sur lequel viennent s'inscrire toutes les opérations matérielles de recettes et de dépenses faites au cours de la période annale. Il débute et se termine par le rappel et l'inscription des soldes au début et à la fin de l'année.

Deux exemples empruntés à notre code de comptabilité feront mieux comprendre. Nous choisissons à dessein d'une part des comptes rendus par des comptables et d'autre part un compte rendu par un ordonnateur.

Aux termes de l'article 23 du décret du 31 mai 1862, « les comptes des comptables présentent :

« 1° Leur situation au début de la gestion ;

« 2° Les recettes et dépenses de toute nature effectuées dans le cours de la gestion ;

« 3° Leur situation à la fin de la gestion avec l'indication des valeurs en cause et en portefeuille composant leur reliquat ».

Si nous passons au compte rendu par un ordonnateur, nous trouvons quelque chose d'analogue. « Le compte annuel de l'Administration des Finances comprend toutes les opérations relatives au recouvrement et à l'emploi des deniers de l'Etat et il présente la situation de tous les services de recettes et de dépenses au commencement et à la fin de l'année. » (Décret du 31 mai 1862, A. 158).

Le compte de gestion étant un compte de caisse, est tout indiqué pour les comptables, alors même que le

budget ne s'exécuterait pas par gestion annuelle. De même tout en rendant des comptes par exercice, les ordonnateurs peuvent très bien aussi compter par gestion. On peut, en effet, tout en portant sur les écritures de l'année toutes les opérations qui s'y sont effectuées, les distinguer suivant leur origine et les grouper par exercice. Les situations de caisse ne sont pas modifiées. Par contre, en recueillant dans les comptes des divers gestions où ils se sont réalisés, les faits de recettes et de dépenses afférents à l'exécution d'un même budget, on obtient sans difficulté le compte de l'exercice.

On obtient ainsi un système mixte d'exercice et de gestion qui peut présenter, comme nous le verrons, les avantages des deux méthodes, tout en évitant les inconvénients en les neutralisant les uns par les autres.

Le compte de gestion annuelle ne correspond pas nécessairement à l'exécution du budget par gestion annuelle, mais même dans ce cas il constitue toujours une application au moins partielle du principe et comme tel il participe en partie à ses mérites et à ses défauts. C'est ce que nous essaierons de montrer dans la suite.

§ 3. — Applications pratiques du principe de la gestion annuelle.

Le commerce et l'industrie emploient exclusivement la comptabilité par gestion annuelle. Elle est d'ailleurs

implicitement exigée par notre Code de commerce. L'article 8 pose en effet l'obligation pour chaque commerçant de tenir « un livre journal qui présente jour
« par jour ses dettes actives et passives, les opérations
« de son commerce, ses négociations, acceptations ou
« endossements d'effets et généralement tout ce qu'il
« reçoit et paie à quelque titre que ce soit et qui énonce
« mois par mois les sommes employées à la dépense
« de sa maison. » Aux termes de l'art. 9 il doit arrêter et terminer tous les ans cette comptabilité journalière par « un inventaire de ses effets mobiliers et de ses
« dettes actives et passives. » C'est de cet inventaire que ressort le bénéfice ou la perte de l'année qui n'est ainsi composée que des opérations qui y ont eu lieu matériellement.

La pratique n'a apporté ici au principe de la gestion annuelle que des exceptions insignifiantes introduites dans le seul but de donner plus de véracité aux résultats obtenus. Ainsi les banques par exemple ont l'habitude de réescompter leur portefeuille au 1^{er} janvier proportionnellement au nombre de jours qui restent à courir aux effets qu'elles ont escomptés. Il y a en effet une partie de l'escompte perçu qui revient rationnellement à la nouvelle année. On la lui restitue au moyen d'une passation d'écritures en portant au passif du 31 décembre une somme égale à la recette anticipée. Il n'y a là d'ailleurs rien qui retarde en quoi que ce soit la présentation des comptes.

Les Compagnies de chemin de fer rattachent au contraire à l'année écoulée un certain nombre d'opérations qui lui sont postérieures. On porte ainsi à son passif certaines dépenses constatées avant la clôture des écritures, notamment les sommes que les Compagnies ont reconnu devoir rembourser aux parties intéressées pour perceptions indues (1). De même on porte à l'actif certaines recettes constatées, notamment les sommes dont l'encaissement a été retardé non pas par des difficultés mais par suite d'arrangements amiables ; par contre, on ne doit pas porter en compte les sommes dont l'encaissement est incertain, soit par suite de litiges existants, soit à raison de l'insolvabilité des débiteurs (2). Il y a là toute une série de questions qui présentent un intérêt particulier principalement à cause du calcul de la garantie d'intérêts de l'Etat. Ceci explique qu'on se soit efforcé de faire rentrer dans le compte annuel d'exploitation certaines opérations qui rationnellement devaient en faire partie,

Les Etats n'ont généralement pas suivi l'exemple du commerce ou tout au moins ils ne l'ont fait qu'incomplètement. Adoptant le compte de gestion pour leurs comptables, ils ont exécuté leurs budgets par exercice, et ont fait rendre par leurs ordonnateurs des comptes également d'exercice. C'est le système adopté notamment en France.

(1-2) Arrêt du Conseil d'Etat du 12 juin 1874.

Seuls deux pays et non des moindres ont adopté sans restriction la gestion annuelle, l'Angleterre et l'Italie. En France il a été fort question de son adoption sous la Restauration. Depuis il n'y a pas eu de discussions sérieuses sur cet objet.

Nous nous proposons d'étudier en commençant l'essai d'instauration de la gestion annuelle qui a eu lieu au cours de la Restauration. Nous passerons ensuite dans le domaine des faits avec l'examen des régimes suivis en Angleterre et en Italie. Nous terminerons enfin par un bref exposé du système suivi actuellement en France et des réformes que l'on a proposé d'y introduire dans le sens de la gestion.

CHAPITRE II

LA RESTAURATION ET LES COMPTES DE GESTION

Les discussions qui ont agité les chambres de la Restauration sur les mérites respectifs des comptes par gestion et des comptes par exercice sont célèbres. Ce sont elles que nous nous proposons avant tout d'étudier au cours de ce chapitre ; mais avant de passer à leur examen et dans le but de le rendre plus clair, il n'est pas inutile de jeter un coup d'œil en arrière et de rappeler brièvement les principes qui régissaient la matière sous les gouvernements antérieurs.

§ 1. — **L'exercice financier avant la Restauration.**

Sous l'ancien régime il n'y a jamais eu à proprement parler de budget, au sens que nous attachons actuellement à ce mot. Le roi se faisait seulement présenter annuellement des états de prévoyance, qui servaient de cadre et de guide à son administration de l'année, mais qui, bien entendu, ne le liaient en aucune façon,

n'ayant de comptes à rendre à personne. Les Etats généraux qui formaient alors la seule représentation nationale étaient réunis trop rarement pour pouvoir exercer un contrôle sur les dépenses. Ils n'y avaient d'ailleurs jamais prétendu et avaient borné leur seule ambition à ce qu'il ne fût pas créé d'impôt sans leur autorisation. On s'était passé assez facilement de leurs conseils et à partir de 1614 on ne les avait plus réunis.

Le mode adopté pour l'exécution de ces programmes financiers soumis annuellement à l'approbation royale était l'exercice indéfini. « Un exercice, dira plus tard « le baron Louis (1), était autrefois un être abstrait, « créancier de tous les impôts et revenus qui étaient « assignés à une année, à quelque époque qu'ils se « réalisassent et débiteur des dépenses prévues pour la « même année à quelque distance de cette année que « s'en fit le paiement. Il en résulte qu'un exercice « restait 8 ou 10 ans ouvert avant d'avoir touché tous « ses revenus et acquitté toutes ses dépenses ; car « celles-ci subissaient les retards des rentrées et le « trésor, quoique plein, refusait un paiement s'il se « rapportait à un exercice sur lequel il n'y avait point « de fonds correspondants. »

L'ajournement *sine die* du règlement des exercices était une source d'abus et d'obscurités. Les comptes étaient fort mal tenus, les exercices s'y mélangeaient.

(1) Discours à la Chambre des pairs. Séance du 4 juin 1819.

Les tentations de faire de fausses imputations étaient nombreuses et l'on n'y résistait guère.

Si encore le contrôle eût été actif et efficace, il n'y aurait eu que demi mal, mais en ce qui concerne les ordonnateurs il était plus qu'insuffisant et permettait les dilapidations les plus éhontées. Tous les ans le contrôleur général présentait bien au roi des « états au vrai » relevés des recettes et des dépenses des exercices expirés et le conseil du roi procédait à leur vérification. Mais outre que ces états étaient loin de présenter toutes les opérations effectuées, leur sincérité ne ressortait pas de leur comparaison avec les comptes des comptables objets d'un contrôle judiciaire, fort imparfait d'ailleurs, de la part des Chambres des comptes.

La réalité c'était, que tant qu'ils possédaient la faveur royale, les ministres pouvaient faire ce qu'ils voulaient.

Il ne faudrait pas conclure de là qu'ils fussent eux-mêmes à portée de connaître la situation financière exacte. Écoutons plutôt Calonne : « Il semble, dit-il (1),
« qu'il soit bien facile à un ministre des finances de
« former un compte exact des recettes et des dépenses
« annuelles. Mais l'enchevêtrement des divers exercices,
« le mélange inévitable du courant, de l'arriéré et du
« futur, le rejet des assignations reportées d'une année
« sur l'autre, toutes ces causes rendent extraordinairement

(1) Rapport à l'Assemblée des Notables, 22 février 1787.

« remment difficile de discerner ce qui appartient à une
« année. » Un tel aveu vaut de longs commentaires.

Quant au public on s'inquiétait fort peu de son avis et pour couper court à ses critiques, on faisait le secret autour des finances (1). Il n'y avait qu'un seul cas où l'on s'empressât de le renseigner sur la situation des exercices, c'était quand, les ressources y afférentes étant épuisées, on prévenait alors les créanciers, que malgré tous leurs titres, on se voyait obligé de leur refuser le paiement. Heureux alors ceux qui avaient des protecteurs puissants ! Sinon ils ne voyaient jamais leur argent. Le procédé était facile. Sous couleur de maintenir intégralement la personnalité de l'exercice, on faisait une banqueroute dissimulée. Le remède ne pouvait être que passager, l'arriéré allait toujours grandissant et la situation s'aggravait chaque jour un peu plus.

Aussi le premier soin de la Révolution fut-il de se débarrasser de l'arriéré en le liquidant pour inaugurer une ère nouvelle des finances. Les Assemblées qui se succédèrent alors furent animées des meilleures intentions, seulement se défiant de tout le monde, elles voulurent tout faire par elles-mêmes. Elles ne purent suffire à la tâche et le résultat fut un désordre encore plus grand que par le passé. On avait d'ailleurs trouvé

(1) Une déclaration du 17 mars 1764 fait défense « d'imprimer,
« débiter ou colporter aucuns écrits, ouvrages ou projets concer-
« nant la réforme des finances ou leur administration passée,
« présente ou future ».

un procédé commode de payer ses dettes, l'émission d'assignats. De ce jour on n'eut plus de budgets, on n'eut plus de comptes, la presse à assignats pourvoyait à tous les besoins et on se félicitait de la situation. « Les finances de la République, s'écriait Cambon (1), « sont dans un état si florissant qu'on pourrait dire « qu'il n'est plus nécessaire de calculer. » On n'avait pas assez compté et la Révolution finit dans la banqueroute.

Sous le Consulat et sous l'Empire nous voyons l'ordre renaître. On pratiquait toujours l'exercice indéfini, mais les charges du passé avaient disparu, on les avait liquidées de façon quelque peu brutale et on n'hésitait pas à recourir aux mêmes moyens quand l'arriéré devenait gênant. On ne put d'ailleurs, sauf par ce procédé, rendre définitifs les résultats d'un seul exercice.

On commença enfin à mieux connaître la situation des finances. Napoléon aimait à être renseigné. Aussi dès 1806 le ministre du Trésor centralisa-t-il entre les mains de son administration centrale toutes les opérations de Trésorerie. Il fut ainsi possible de dresser chaque trimestre le bilan des recettes et des paiements effectués sur les divers exercices en l'appuyant sur la situation approximative des caisses du Trésor. C'était peu, mais cela réalisait déjà un très grand progrès. Ces bilans présentaient toutefois le très grave défaut d'être

(1) Convention. Séance du 1^{er} frimaire an III.

réservés à l'Empereur et à ses ministres. Quant au Parlement et au public ils n'étaient renseignés que par les Comptes généraux d'exercice des finances et du Trésor publiés au *Moniteur* et fort imparfaits.

Le contrôle des ordonnateurs était surtout entre les mains de Napoléon qui, tout en défendant à la Cour des comptes qu'il avait établie, de s'attribuer aucune juridiction sur eux, se faisait adresser officieusement par elle, un résumé des irrégularités qu'elle avait constatées en jugeant les comptables. Il y aurait encore bien à redire sur ce contrôle des comptables, il portait sur des comptes d'ordre rendus par exercice et récapitulant ceux des payeurs et receveurs effectifs et comme l'écrivait M. d'Audiffret (1) : « Cette analyse
« complète par ordre des matières des seules opéra-
« tions régulièrement consommées par les comptables,
« ne retraçait pas l'expression fidèle de la gestion des
« préposés à la recette et à l'emploi des deniers pu-
« blics et ne donnait pas davantage les moyens de
« connaître la véritable exécution des services, d'autant
« plus qu'alors on n'avait assigné aucun terme légal
« à leur durée et que pendant près de vingt années
« on n'avait pas pu rendre définitifs les résultats d'un
« seul exercice. » Il restait donc beaucoup à faire pour le contrôle et somme toute les finances ne marchaient assez régulièrement qu'à cause de la concen-

(1) *Système financier de la France*, II, p. 443.

tration de tous les rouages financiers entre les mains de l'Empereur aidé de ses deux ministres Mollien et Gaudin.

§ 2. — La Restauration.

L'avènement de la Restauration marque une date dans l'histoire financière de la France. Début d'une longue période de calme et de paix, c'est le point de départ de l'organisation actuelle de nos finances.

Le gouvernement nouveau, dès son arrivée au pouvoir, eut à faire face à des embarras considérables. Il sut s'en tirer de la façon la plus heureuse. Ayant à supporter les conséquences de la mauvaise administration du passé, il s'efforça, pour l'avenir, d'écarter le retour des abus anciens et dans cette intention il chercha à constituer la comptabilité publique sur des bases saines et solides. Rompant avec les traditions antérieures, il donna à sa gestion une large publicité, souscrivant en cela aux désirs du Parlement et du public qui, sortis d'une longue torpeur, commençaient à donner leur avis sur les actes du pouvoir. Au sommet de cette œuvre de réorganisation financière apparaissent avant tous les noms du baron Louis et du comte de Villèle, mais il serait injuste de ne pas unir dans un hommage collectif leurs nombreux collaborateurs et au premier rang le marquis d'Audiffret, à cette époque, premier commis des finances.

La Restauration, à l'opposé des gouvernements qui l'avaient précédée, fit toujours preuve de l'honnêteté la plus rigoureuse. Elle accepta l'arriéré de 1814 et le liquida sans faire subir aux créanciers le moindre préjudice. Depuis lors il ne fut plus question d'invoquer la personnalité de l'exercice, pour refuser le paiement des dettes de l'Etat.

Le premier soin du baron Louis, quand il arriva au ministère en 1814, fut de faire procéder à la vérification simultanée de toutes les caisses du royaume pour se donner une idée de la situation du Trésor. Désireux de fournir une base plus précise aux votes du Parlement, il fit, pour la première fois, accompagner la présentation du budget de 1814, en juillet de la même année, d'un exposé sommaire de la situation financière dont « les résultats approximatifs avaient été « demandés aux souvenirs et à la sincérité des administrateurs les mieux instruits plutôt que recueillis « dans les livres officiels du ministère » (1). Le baron Louis ne pouvait se satisfaire de pareilles approximations, aussi dès le mois de décembre il supprima les bons à vue des receveurs généraux et s'appliqua à débarrasser les caisses de tous les éléments de trouble et de superfétation qu'elles renfermaient. Enfin il prescrivit aux payeurs extérieurs du Trésor d'adresser désormais un compte annuel de leur gestion à la direction géné-

1) Marquis d'Audiffret. *Système financier de la France*, II, p. 504.

rale de la comptabilité publique, première atteinte au principe de l'exercice.

Après la tourmente de 1815, le Parlement tourna son attention vers les questions de comptabilité et la législature de 1816 exigea pour la session suivante les comptes de 1814 et de 1815. Ces comptes furent mal rendus, quoique par un arrêté du 16 novembre 1816 le comte Corvetto, alors détenteur du portefeuille des finances, eût établi entre son département et les comptables extérieurs des administrations financières des communications régulières, mais il fallait encore compter avec la force de la routine ; il y avait des habitudes difficiles à déraciner. L'année suivante, le progrès était sensible et M. d'Audiffret put établir les comptes pour 1816, les premiers basés sur la situation des caisses publiques et sur l'actif et le passif du Trésor.

Les travaux de M. d'Audiffret l'avaient signalé aux membres du Parlement les plus versés dans les questions financières. Sur la demande du baron Louis et du comte Beugnot, il prépara la rédaction de plusieurs dispositions qui devinrent le titre XII de la loi du 25 mars 1817. Aux termes de cette loi les ministres devaient présenter à chaque session des Chambres les comptes de leurs opérations pendant l'année précédente, établissant la comparaison des dépenses qu'ils avaient arrêtées dans le cours de leur administration avec les ordonnances qu'ils avaient délivrées dans le

même temps. Le ministre des finances, de son côté, devait présenter : 1° le compte de la dette publique ; 2° le compte général des budgets établissant par exercice et par nature de recettes et de dépenses, la comparaison des évaluations des budgets avec les produits nets des contributions, les ordonnances des ministres et les paiements effectués ; 3° le compte du Trésor ; 4° le compte du recouvrement des produits bruts des contributions directes et indirectes. Et ajoutait l'article 153 : « Ces comptes annuels doivent rappeler la situa-
« tion à l'époque du compte précédent de chacun
« des exercices non consommés à cette époque et
« donner le détail des opérations faites depuis, ainsi
« que la situation actuelle de chaque exercice. »
Ainsi sans abandonner en aucune façon le principe de l'exercice, on faisait intervenir le compte de gestion pour être plus rapidement en possession des résultats des années écoulées et faciliter le contrôle.

MM. Roy et Beugnot, rapporteurs de la loi, faisaient remarquer à ce sujet que « la loi qui fixe chaque
« année les recettes et les dépenses à faire dans l'Etat
« est sans doute une précaution salubre et nécessaire,
« mais que la vérification de l'emploi des fonds
« conformément aux crédits accordés, celle des re-
« cettes et des dépenses réellement faites est d'une
« importance bien plus grande encore. La première
« sans la seconde n'est qu'une trompeuse illusion.
« Cette vérification doit être à la fois le moyen de

« régler définitivement les recettes et les dépenses de
« l'année expirée, celui de déterminer avec moins d'in-
« certitude les recettes et les dépenses de l'année qui va
« s'ouvrir, celui de prévenir les dépenses abusives. »

La question de la gestion annuelle commençait d'ailleurs à préoccuper l'opinion, une brochure parue en 1817 sans nom d'auteur sous le titre de : *De la comptabilité par année et de la comptabilité par exercice*, après avoir nettement manifesté ses préférences pour le premier procédé, concluait en ces termes : « Il est à désirer que cette question devienne
« l'objet d'une méditation sérieuse pour les membres
« des deux Chambres les plus familiarisés avec les
« matières de finances. »

Une ordonnance du 18 novembre 1817 fit un pas dans cette voie et prescrivit aux comptables de tenir leurs comptes par gestion, « considérant, dit-elle, que
« le mode indiqué par les articles 149 et 153 pour
« l'établissement de ces comptes généraux par gestion
« annuelle doit nécessairement être applicable aux
« comptes de chacun des agents de recettes et dépenses publiques comptables envers notre Cour des
« Comptes soit pour prévenir les retards et les difficultés qu'éprouve habituellement l'apurement des
« comptes d'exercice, soit afin de procurer à notre
« Cour des Comptes des renseignements plus complets
« et des contrôles plus certains. » Une autre ordonnance de la même date supprima les payeurs généraux

et la caisse générale. Désormais les comptes allaient donc être rendus par les comptables effectifs et la série non interrompue des faits exécutés par les agents du Trésor au cours de leur gestion annuelle exposée sans retard.

L'année 1818 vit le contrôle faire un nouveau progrès et l'article 122 de la loi du 15 mai décida que le règlement définitif des budgets ferait l'objet d'une loi spéciale proposée avant la présentation du budget annuel.

Nous arrivons ainsi en 1819, époque célèbre dans l'histoire de la comptabilité par gestion à cause des discussions qu'elle souleva au sein des Chambres.

Précisons les circonstances qui leur donnèrent naissance. Pour la première fois, en application des lois de 1817 et de 1818, le baron Louis revenu aux Finances, présenta à la Chambre un projet de loi pour le règlement définitif de l'exercice 1817 et des exercices antérieurs 1815 et 1816 et le règlement provisoire de l'exercice 1818. Le Ministre accompagna cette présentation, qui eut lieu le 15 février 1819, d'un discours très significatif en faveur de la gestion. Après avoir déclaré que le compte qu'il présentait n'était à proprement parler qu'un compte de gestion embrassant toutes les opérations faites dans les 12 mois de 1817 à quelque service et à quelque budget qu'elles appartiennent, il prononça ces paroles dont le sens n'était pas douteux : « Il est dans l'essence du gouvernemen^t

« représentatif que l'administration soit pour ainsi dire
« tellement transparente que chaque contribuable
« puisse en quelque sorte la suivre, la juger comme
« ses propres affaires et observer la marche de sa taxe
« jusqu'à la destination pour laquelle il l'a payée.

« Les comptes destinés aux Chambres et au public
« auraient moins d'apparence de complication, s'ils se
« réduisaient à un seul qui fit coïncider le terme des
« opérations expirées avec la clôture du budget dans
« cette même année, de manière que cette clôture pût
« être le point de départ du budget annuel. Alors le
« compte d'une année ne serait plus un compte mixte
« de gestion et d'exercice composé de fragments de
« budgets, tant pour le courant que pour l'antérieur,
« fragments qu'on est obligé de rassembler ensuite
« distinctement dans un état de situation pour en
« composer le compte des budgets respectifs auxquels
« ils appartiennent. »

C'était là manifester d'une façon non équivoque ses préférences pour la comptabilité par gestion. D'ailleurs nous en trouvons une preuve dans le discours prononcé trois jours plus tard par le baron Louis à la Chambre des pairs en présentant le projet de loi changeant la date d'ouverture de l'année financière. « La nouvelle
« loi, disait-il, présente un avantage qu'on n'a pas
« fait, ce nous semble, assez sentir, c'est celui de
« rapprocher de l'ouverture des sessions l'époque où
« s'arrêtent les comptes qui doivent leur être présentés.

« Il y aura par ce rapprochement moins de dissem-
« blance entre ces comptes qui sont de gestion et ceux
« qu'on appelle comptes de situation, de budgets. Il
« peut même en résulter à l'avenir une facilité pour
« fondre les deux comptes en un ».

Si nous croyons devoir insister sur ce point, c'est que plus tard le baron Louis s'est défendu d'avoir eu l'idée de substituer la comptabilité par gestion à la comptabilité par exercice, mais malgré tout, même à ce moment là, on voit toujours percer dans tous ses discours sa préférence marquée vis-à-vis du premier système. Quand il parle de l'arriéré, c'est pour s'écrier avec regret : « Si nous avions eu alors un compte de
« gestion, tout eût été clair, positif, on eût reconnu
jusqu'à la moindre somme (1). » Il dira encore du compte de gestion : « Ce mode qui seul peut mettre
« la Chambre en portée de connaître la vérité et de
« suivre dans tous ses détails le mouvement des
« finances, n'est qu'un enfant nouveau né. Il faut le
« laisser croître, grandir, prendre toutes ses forces et
« l'on reconnaîtra alors quels avantages immenses lui
« sont attachés (2). » C'est bien là le langage d'un homme qui croit en l'efficacité de la gestion et d'elle seule et qui n'accepte l'exercice que comme un pis-aller en essayant d'en neutraliser tous les effets, comme nous aurons l'occasion de le voir bientôt. Le projet du

(1-2) Chambre des députés. Séance 22 mai 1819.

15 février souleva des protestations. Il arrêta en effet définitivement les dépenses des exercices 1815, 1816, 1817 sans faire aucune mention des recettes afférentes. Il se bornait à déclarer, dans l'exposé des motifs, que toutes les dépenses non encore payées au 31 décembre 1818 seraient imputées sur le budget courant et que les restes à recouvrer de 1818 seraient comptés comme recettes à ce même budget. Un rapport fut rédigé par M. Roy et déposé sur le bureau de la Chambre le 24 avril. Son auteur se plaignait de ce qu'on eût abandonné la balance par exercice entre les recettes et les crédits pour comparer seulement les dépenses faites avec les crédits et reporter au budget de 1819 l'excédent des crédits sur les paiements, en se bornant à faire voter par la Chambre le total des crédits et suppléments de crédits demandés, sans faire voter la recette totale et les suppléments de recettes nécessaires à l'acquittement des dépenses.

« Ce changement, disait M. Roy, semblerait préparer l'institution de la comptabilité par année et ferait
« supposer l'intention de la substituer à la comptabilité
« par exercice suivie jusqu'à présent. » Il ne présentait pas la réforme sous un jour enchanteur. Il prévoyait le désordre introduit dans les finances sous prétexte de faciliter la rédaction du compte annuel.
« On ne peut concevoir ce que serait pour la France
« et pour les Chambres un budget annuel, qui déter-
« minant des recettes et des dépenses, dont la réalisa-

« tion ne pourrait s'effectuer qu'en partie dans le cours
« de douze mois, devrait à la fin de chaque année aller
« se fondre pour tout ce qui n'aurait pas encore été
« réalisé dans le budget de l'année suivante, dont les
« résultats devraient à leur tour se mêler au budget de
« l'année d'après, en même temps que les derniers
« restes des années antérieures dont les opérations ne
« seraient pas encore consommées. » Personne ne
reconnaîtrait plus rien, il faudrait glaner dans tous les
comptes pour reconstituer l'exécution de chaque budget
et pour finir on ne saurait jamais s'il y avait eu des
dépassements de crédits.

« Et, ajoutait M. Roy comme péroration, quelles
« barrières pourraient opposer à l'exagération des
« dépenses ces formes de budget ainsi affranchies des
« limites posées par un budget dont un compte par
« exercice doit justifier l'exécution dans toutes ses
« parties, par la comparaison qu'il force d'établir entre
« elles ».

Ces craintes étaient pour l'avenir ; pour le présent
le rapporteur émettait quelques doutes sur l'exactitude
des comptes présentés qui ne correspondaient pas avec
ses calculs.

Les paroles de M. Roy trouvèrent un écho dans le
Parlement. Le 10 mai M. Chauvelin, après avoir
déclaré que la forme unique des comptes de gestion ne
saurait convenir qu'à une maison de banque, qui ne
devrait de compte qu'à elle-même, reprocha vivement

au ministre d'avoir négligé la balance par exercice et de s'être, de sa propre initiative, engagé dans une voie si nouvelle et si contraire aux habitudes antérieures. « Par dessus tout, disait-il, il faudrait toujours, avant
« de trancher une question aussi délicate, attendre une
« décision formelle de la loi et qu'une discussion
« approfondie dans les Chambres eût précédé tout
« changement ».

M. Bignon, au contraire, approuva le baron Louis (1) déclarant que sans rien préjuger sur l'avenir, le compte de gestion lui paraissait en la circonstance plus clair. Il entrevoyait d'ailleurs une conciliation entre les deux procédés rivaux. « Les deux méthodes, déclara-t-il,
« me semblent pouvoir utilement se confondre si dans
« un compte de gestion on présente le compte de
« toutes les recettes avec l'indication de l'exercice
« auquel elles appartiennent et le compte de toutes les
« dépenses avec leur passeport, c'est-à-dire avec la
« spécification des crédits qui les ont autorisées. En
« deux mots l'exercice est la tâche donnée, le compte
« de gestion qui est celui des opérations de tous les
« jours est la justification des moyens employés pour
« la remplir ».

Le commissaire désigné par le gouvernement pour soutenir le projet fut M. le comte Béranger (2) « esprit

(1) Chambre des députés. Séance du 12 mai 1819.

(2) Marquis d'Audiffret. *Souvenirs de ma carrière*, p. 51.

sceptique et frondeur, étranger aux formes de la comptabilité, qui communiquait ses préventions aux députés et même au ministre des Finances ». Le 15 mai il prit la parole à la Chambre. Il commença par défendre le baron Louis du reproche de vouloir substituer la comptabilité par gestion à la comptabilité par exercice. Le ministre n'avait jamais eu cette intention, il suffisait pour s'en convaincre de regarder les documents produits à l'appui du projet de loi, parmi lesquels figurait la comptabilité par exercice jusqu'au 1^{er} janvier 1818. Par 'contre, depuis l'ordonnance royale du 18 novembre 1817, les comptables rendaient leurs comptes par gestion annuelle, c'était le seul changement qui ait eu lieu.

Le compte des finances, déclara-t-il ensuite, comprenait deux parties essentielles, le compte de gestion et le compte d'exercice. M. Bérenger n'aimait pas la gestion, il le fit voir. Le compte de gestion, disait-il, devait trouver sa justification dans le règlement définitif des comptes des comptables. Pour l'instant, la comparaison était difficile à faire, impossible même, mais dans l'avenir peut-être arriverait-on à faire mieux avec l'aide de la Cour des Comptes. Il faisait un tableau plus brillant du compte d'exercice spécifiant l'origine des recettes, justifiant l'emploi des dépenses, faisant ressortir enfin les restes à recouvrer et à payer.

Il termina en déclarant que le gouvernement n'avait pas le degré de certitude nécessaire pour affirmer

l'exactitude du compte qu'il présentait, mais que « l'insuffisance des moyens actuels ne changeait pas le but qu'il fallait atteindre par de meilleures combinaisons. »

Un tel plaidoyer ressemblait fort à un réquisitoire. Les partisans de la gestion eux-mêmes en furent émus. Le baron Louis subit le contre-coup de ce scepticisme général et exprima au marquis d'Audiffret son incrédulité sur l'existence sérieuse d'une balance de son grand livre. M. d'Audiffret réussit à le convaincre et dans la suite de la discussion ce fut lui qui désormais prit la parole pour défendre le système qui lui était cher. Il n'était plus question de gestion intégrale, mais tout en conservant l'exercice, de faire du compte de gestion l'élément capital.

Le 19 mai, le baron Louis prit la parole à la Chambre. Il commença d'abord par reconnaître les avantages du compte d'exercice, présentant les recettes et les dépenses en face des prévisions budgétaires, utile pour guider la Chambre dans les évaluations du prochain budget. Mais il ne continua pas longtemps sur ce ton : « Ce compte bien utile, bien suffisant pour éclairer la marche de l'administration et déterminer vos délibérations, n'est cependant pas susceptible d'une démonstration rigoureuse. La nature des choses s'y oppose. . . Et cependant dans le gouvernement représentatif, il faut des démonstrations rigoureuses ; il les faut claires, positives, saillantes pour tous les

« yeux et c'est pour cela qu'en 1817 nous avons intro-
« duit dans nos finances un compte de gestion... Il
« doit exister et il existe dans le maniement des de-
« niers publics le même ordre que dans la maison
« d'un négociant qui a son portefeuille, ses magasins,
« son compte courant, qui dresse un inventaire du
« jour où il a commencé ses opérations, l'arrête au
« jour où il les termine, en plaçant dans l'intervalle
« des écritures régulières. Il a ainsi une certitude sur
« laquelle lui et le public peuvent compter.

« Mais il n'en est pas ainsi d'un compte d'exercice
« dans l'administration des finances. Ce compte n'est
« jamais terminé : il ne peut jamais être fermé à moins
« qu'on ne lui oppose de belles et bonnes déchéances
« qui répondent à tout... C'est donc le compte de
« gestion qui doit appuyer le compte d'exercice et le
« faire reconnaître ».

La commission se contenta de ces déclarations et la discussion ne fut pas poussée plus loin. Le projet passa à la Chambre des Pairs où le ministre le présenta le 4 juin dans un discours analogue à celui du 19 mai, déclarant que les comptes de gestion et les comptes d'exercice étaient nécessaires tous les deux et avaient chacun leur destination propre. Les premiers
« plus positifs parce qu'ils reposaient sur des faits
« consommés, prouvés et contrôlés entre eux » étaient à l'époque actuelle le plus sûr document qui pût être mis sous les yeux des Chambres. Leur présentation

toutefois ne dispensait nullement de celle des seconds permettant de suivre l'exécution des lois de finances.

Le baron Louis ne rencontra pas d'opposition. La loi des comptes fut votée le 27 juin et la question de la gestion annuelle ne fut plus agitée au Parlement.

Que faut-il penser de tous ces débats ? Un point est certain malgré les dénégations du comte Bérenger. Le baron Louis avait de toute évidence l'intention d'instaurer dans un avenir plus ou moins éloigné la gestion annuelle. Il n'y avait rien d'étonnant à ce qu'il ait eu cette idée. D'abord, émigré en Angleterre pendant la Révolution, il y avait vu fonctionner la comptabilité par année et en avait trouvé, malgré toutes les imperfections qu'elle présentait alors, les résultats préférables à ceux obtenus à la même époque en France. D'autre part, il voyait là un moyen de clôture des écritures qui lui semblait infiniment désirable à défaut des « belles et bonnes déchéances » qui lui manquaient. Il ne faut pas oublier qu'alors l'exercice était indéfini et qu'aucune date de clôture ne lui avait encore été assignée.

Ce n'est qu'en présence de l'émotion soulevée par ses intentions présumées qu'il se rabattit sur un système mixte où le compte de gestion jouerait le rôle principal et où le compte d'exercice ne viendrait que postérieurement, au second plan comme supplément d'information pour montrer dans leur ensemble les opérations afférentes à chaque budget et en comparer

le montant à celui des états de prévision, en un mot pour dénoncer les dépassements de crédits ou pour faire ressortir les excédents. C'était d'ailleurs le seul mérite du compte d'exercice aux yeux du baron Louis, car pour la recherche des responsabilités, le compte de gestion reprenait l'avantage. « Avec lui on sait
« l'époque de la dépense, on sait qui était ministre et
« on ne peut le savoir que comme cela. Ce mode seul
« peut mettre la Chambre à portée de connaître la
« vérité et de suivre dans tous ses détails le mouve-
« ment des finances (1). »

L'opinion publique semble avoir été assez défavorable à la gestion annuelle. Beaucoup craignaient qu'il en résultât le désordre dans les finances. L'efficacité de la nouvelle comptabilité inspirait des doutes. Et à une époque où l'on était épris de parlementarisme, il n'y avait rien d'étonnant à ce que l'on suspectât un système que l'on croyait devoir aboutir à diminuer le contrôle des Chambres.

Certains aussi trouvaient la question oiseuse, témoin cet extrait d'un journal du temps (2). « Vous avez lu
« Gulliver et vous devez vous rappeler les vives que-
« relles des grands docteurs lilliputiens sur l'importante
« question de savoir si la morale, les lois de

(1) Chambre des députés. Séance du 22 mai 1819.

(2) Article cité par M. Bricogne, dans « la situation des finances au vrai », p. 113

« l'Etat et le salut public permettent de casser les
« œufs par le gros bout ou le petit bout. Hé bien, la
« discussion sur les comptes par exercice ou par ges-
« tion a tout juste le même degré d'importance que
« les disputes des gros-boutiens et des petits-boutiens.
« On peut faire une fort bonne omelette en cassant
« les œufs par l'un ou l'autre bout ; l'essentiel est de
« bien tenir la queue de la poêle, de ne pas renverser
« dans les cendres et de ne pas laisser brûler. Il y a
« d'excellents comptes par exercice, il y a de fort
« bons comptes par gestion... » La suite de l'article
tendait d'ailleurs à démontrer que les comptes par
exercice étaient les meilleurs. La conclusion ne laissait
aucun doute à ce sujet. L'auteur y faisait dire aux
jeunes et jolies femmes : « Messieurs les députés, nous
« préférons les comptes de gestion ; laissez aux grand'
« mamans ces impertinents et ennuyeux comptes par
« exercice ; c'est à nous de faire des dépenses sans
« compter ; c'est à nos maris de les payer sans mar-
« chander, ni calculer. » On ne pouvait d'une façon
plus humoristique faire le procès de la gestion.

Toute une littérature est née sur cette question.
L'ouvrage le plus célèbre est une brochure de M. Bricogne
ancien premier commis des finances. Son titre est un
peu long suivant l'usage de l'époque. « La situation des
finances au vrai mise à la portée des contribuables
pour prouver qu'une réduction de 50 millions sur la
contribution foncière dont 5 millions à la ville de Paris

doit être accordée dès 1819, suivie de 36 doutes et questions sur les comptes et le budget. » L'auteur était nettement défavorable aux innovations du baron Louis. Il suffirait pour s'en convaincre de lire le préambule de ses « 36 doutes ». « Trouvant l'ordre des états et la « méthode des comptes entièrement changés et boule- « versés, les balances par exercice supprimées, les « comptes de gestion et d'exercice bizarrement amal- « gamés et confondus, comme si le génie des innova- « tions et du désordre eût soufflé sur les chiffres et les « eût rangé au hasard, je fus longtemps avant de m'y « reconnaître. » M. Bricogne déclarait que le contrôle des Chambres ne pouvait exister qu'avec la comptabilité par exercice. Il fallait laisser aux comptables le soin de régler leurs comptes par gestion. Si on laissait les administrateurs faire de même, toute surveillance sur eux devenait impossible et « il faudrait redouter « les progrès, déjà, dit-on, fort avancés de la méthode « si savante et si commode d'arranger les chiffres au « doigt et à l'œil » (1). Tout le désordre provenait d'ailleurs de la lutte sans merci que se livraient les partisans des deux méthodes et l'opuscule finissait avec des allures d'épopée (2). « On dit que dans ces derniers

(1) XXXII^e doute. Pourquoi les balances par exercice ont-elles été supprimées ?

XXXIV^e doute. Objet, utilité des comptes de gestion.

(2) XXXVI^e doute. Comment faire dans le désordre de la comptabilité ?

« temps la guerre civile s'est établie et dure encore
« dans l'enceinte du Trésor ; plusieurs batailles ont été
« livrées tantôt gagnées, tantôt perdues par les partisans
« des anciennes ou des nouvelles méthodes, par les
« champions des exercices ou par ceux des comptes
« de gestion. Les deux partis tour à tour victorieux
« ou vaincus ont été tour à tour relégués dans les
« vastes greniers où dorment les comptabilités arriérées.
« Au milieu des larmes des vaincus, des cris de joie
« des vainqueurs, dans la fuite des uns, dans l'empres-
« sement des autres bien des pièces, bien des registres
» ont pu rester en route et s'égarer jusque chez l'épi-
« cier. Peut-être a-t-il fallu suppléer à la hâte à bien
« des lacunes ?

« Depuis 3 ou 4 ans la comptabilité par gestion n'est
« ni plus prompte, ni plus exacte, elle s'épuise en
« vains efforts pour détruire sa rivale la comptabilité
« par exercice plutôt que de profiter de son contrôle
« et de marcher d'accord avec elle. »

La lutte, dont parlait M. Bricogne, a eu lieu réellement et pour ne pas avoir présenté les scènes tragiques qu'il lui attribuait, elle n'en fut pas moins fort vive. Nous en retrouvons les traces dans les *Souvenirs de ma carrière*, du marquis d'Audiffret, qui raconte non sans quelque fierté les rudes assauts qu'il eut à subir de la part de ses adversaires.

Les discussions de 1819 devaient porter leur fruit. Depuis il n'a jamais sérieusement été question en

France d'instaurer la gestion annuelle, mais par contre il s'est produit à partir de 1820 un mouvement quelque peu analogue, ayant pour but de donner une clôture à l'exercice, qui a abouti à l'ordonnance du 14 septembre 1822.

La question se posa dès 1820 à propos de la loi portant règlement définitif de l'exercice 1818. Le projet comprenait une somme d'environ 1,500,000 francs qui n'avait pas encore été employée. La commission en demanda l'annulation et l'obtint après une intervention favorable du baron Louis redevenu simple député. Le fait était de peu d'importance, étant donné la somme en jeu, mais il était très caractéristique. Il indiquait la volonté d'écarter tout élément tendant à empêcher l'apurement rapide des exercices.

A propos du même projet, M. Bignon déposa le 18 avril un amendement tendant à la clôture de l'exercice le premier septembre de sa deuxième année. Il espérait éviter par là la constitution d'arriéré et les erreurs d'imputation qui se produisaient forcément par suite de la confusion des exercices. « L'un des effets
« de cette mesure, disait-il, est encore de réduire à des
« termes simples, de dégager de toute obscurité la
« question si vivement agitée dans la session dernière
« des comptes de gestion et des comptes d'exercice.
« Le terme dans lequel doit être rendu le compte définitif des crédits étant plus resserré, la distinction de
« chaque compte d'exercice ou de budget sera facile à

« retrouver dans une gestion qui n'aura duré que vingt « mois. » L'amendement fut combattu par M. Roy, ministre des finances, avec les mêmes arguments qu'il avait employés l'année précédente contre la gestion annuelle. Les exercices expirés disparaîtraient dans l'exercice courant et l'on ne pourrait plus suivre leur exécution. Toute clarté disparaîtrait.

M. de Villèle n'eut pas les mêmes idées que M. Roy et l'ordonnance du 14 septembre 1822, prise sur sa proposition, décida que toutes les dépenses d'un exercice devaient être liquidées dans les 9 mois qui suivaient l'expiration de l'année et payées dans les trois mois suivants. L'article I pour éviter toute fausse interprétation posait un principe très net : « Seront seules considérées comme appartenant à un exercice les dépenses résultant d'un service fait dans l'année qui donne son nom audit exercice. » Ce n'était pas la gestion annuelle, mais celle de vingt-quatre mois. Le principe de l'exercice était fortement ébranlé. Sa transformation était complète. Il ne constituait plus qu'une année prolongée pour permettre aux opérations de se terminer plus facilement dans son cadre, et ce n'était plus cette personnalité créancière de toutes les recettes, débitrice de toutes les dépenses de l'année, qu'il avait si longtemps constituée. Les discussions de 1819 ont certainement contribué d'une façon très importante à cette transformation.

Les critiques, les observations qui y ont été échan-

gées n'ont pas été perdues et la tenue matérielle des comptes en a grandement profité.

A la fin de la Restauration tous les principes fondamentaux de notre comptabilité moderne étaient posés et les transformations qui se sont produites depuis n'ont eu pour but que de perfectionner le mécanisme.

Après la Restauration nous voyons encore quelques vétérans des luttes financières garder leur ancienne ardeur. M. de Montcloux, ancien caissier du Trésor, s'écriera encore en 1840 (1) : « Qu'est-ce maintenant « qu'un exercice, un mot qui n'a pas de sens. Et « puisque le mot n'est plus qu'un non sens, à quoi « tient le maintien de la chose ? » Il faut d'ailleurs ajouter qu'il avait une conception très particulière de la notion de l'exercice ; la seule explication de l'exercice, à son avis, c'était l'existence de comptes alternatifs. Donc ceux-ci supprimés, il devait disparaître. Il était par contre partisan des comptes de gestion pour des raisons plus profondes. Il pensait que de même que dans toute bonne comptabilité commerciale, la situation générale était arrêtée et balancée à la fin de l'année, il devait en être de même dans la comptabilité publique. L'ordonnance de 1822 avait été une grande conquête en ce sens. Mais, ajoutait-il, « il est possible « aujourd'hui de faire plus encore. Le mécanisme « ingénieux des crédits d'exercices clos et périmés

(1) H. de Montcloux. *De la comptabilité publique en France*, p. 286.

« permet de charger, sans confusion, le chiffre de l'ar-
« riéré. Le paiement de cet arriéré peut s'opérer en
« même temps que le paiement des dépenses courantes,
« sans que ce parallélisme nuise à la distinction. En
« réglant les budgets aussitôt que l'année dont ils por-
« tent la désignation est terminée, on ne fera donc
« qu'user dans toute son étendue, de la faculté qu'on
« s'est donnée. »

Ce vœu a-t-il été réalisé et devait-il l'être ? Nous renvoyons la question au dernier chapitre de cette étude, où nous examinerons le régime actuel de la France et le comparerons aux systèmes de gestion employés par l'Italie et l'Angleterre.

CHAPITRE II

LA GESTION ANNUELLE EN ANGLETERRE

La comptabilité anglaise est une chose toute récente ; elle s'est formée lentement fragment par fragment et c'est en vain qu'on en chercherait les règles dans la législation positive. Ses principes se trouvent épars un peu partout dans les rapports des comités de la Chambre des Communes et dans les minutes de la Trésorerie. Ils se sont introduits au fur et à mesure des nécessités, ils se sont étendus progressivement et à la suite de perfectionnements successifs ils sont parvenus à constituer un ensemble homogène.

§ 1. — Les origines du système actuel

Au début du xix^e siècle la comptabilité anglaise était à l'état rudimentaire. La tenue matérielle des écritures laissait à désirer. Les procédés les plus élémentaires étaient en vigueur, témoin ces tailles de bois servant de reçus ou de mandats de paiement,

dont parle M. Léon Say dans une étude souvent citée (1). A cette époque la période d'exécution du budget durait jusqu'à complet épuisement des ressources et des crédits dont il avait été doté. Un pareil procédé entraînait des abus considérables. Le régime n'était pas celui de l'exercice, car les comptes étaient rendus par année. Seulement avec cette faculté de report indéfini des crédits et le manque d'efficacité du contrôle, on aboutissait, moins le désordre, à des conséquences aussi déplorables qu'en France.

Les lords de la Trésorerie avaient bien de temps immémorial la mission de contrôler en matière de finances et de dépenses publiques la gestion des autres départements ministériels, mais leur autorité était souvent méconnue. Notamment la Guerre et l'Armée souffraient difficilement leur ingérence et elles étaient parvenues à s'en débarrasser complètement, engageant des dépenses et faisant des virements d'un chapitre à un autre sans demander la moindre autorisation.

Quant au Parlement, une fois le budget voté, il considérait assez facilement sa tâche comme achevée. En 1786, il avait bien nommé une commission pour examiner les dépenses effectuées par les divers services publics, mais l'année suivante il n'avait pas recom-

(1) *Considérations sur la comptabilité en partie double*. Mémoire lu à la séance trimestrielle des cinq Académies, le 6 novembre 1886.

mencé et depuis la commission n'avait été rétablie qu'à des intervalles fort variables et très éloignés les uns des autres. Sa mission d'ailleurs variait d'une fois à l'autre, tantôt son contrôle portait sur la totalité des comptes, tantôt sur une partie seulement. Il y avait bien un corps spécial, l'Audit-Office créé par Pitt en 1785, pour vérifier les comptes fournis par les administrations, mais le contrôle de ce côté était purement administratif, ses résultats ne faisaient l'objet d'aucune publication. Bien plus l'Audit-Office ne faisait au Parlement aucune communication de ses travaux, qui auraient pu lui fournir des éclaircissements utiles sur la gestion financière.

Somme toute, la seule barrière élevée contre les abus des ordonnateurs était le contrôle de la Trésorerie, contrôle complètement nul à l'égard des deux services les plus dépensiers, la Guerre et l'Amirauté, assez inefficace vis-à-vis des autres départements.

La Trésorerie ne cessait de se plaindre de l'état de choses existant. Parfois ses plaintes trouvaient des échos au sein d'un comité de la Chambre des Communes ; un vœu était émis en faveur du raffermissement de son autorité, puis l'on en restait là. Il vint pourtant un jour où le Parlement quitta son indifférence et à partir de ce moment nous assistons à un mouvement de réformes parallèles : d'une part à l'adoption de la gestion annuelle et au renforcement du pouvoir de la Trésorerie ; d'autre part à la présenta-

tion de comptes annuels au Parlement et à l'établissement d'un véritable contrôle parlementaire.

En 1823, Sir Charles Graham, premier lord de l'Amirauté, fit voter l'« Appropriation Check » (1), exigeant la production d'un compte annuel des dépenses effectuées sous les divers chefs de service indiqués par l'Acte d'appropriation. Ce compte transmis aux commissaires de l'Audit, comparé par eux avec les pièces justificatives, contrôlé au point de vue de l'imputation des dépenses sur les crédits votés, serait finalement déposé certifié à la Chambre des Communes.

En même temps on introduisait dans les services de l'Amirauté le principe de la gestion annuelle. Les crédits ne seraient désormais susceptibles d'emploi qu'au cours de l'année pour laquelle ils seraient votés. Passé l'expiration de ce délai, l'autorisation de faire la dépense tomberait et un nouveau vote du Parlement serait nécessaire pour la faire revivre.

En 1846, les deux réformes furent étendues aux départements de la Guerre et de l'Artillerie (2).

Le plus fort était fait. La Trésorerie qui triomphait légiféra et dans une minute du 13 janvier 1846, elle posa le principe « qu'aucun département n'avait le « droit de dépasser le crédit ouvert par le Parlement

(1) A. 2 et 3, William IV, C. 40.

(2) A. 9 et 10. Victoria, C. 92.

« pour chacun des chapitres généraux de ses estimates
« respectifs, ni d'employer l'excédent d'un chapitre à
« couvrir un déficit constaté dans d'autres chapitres
« sans l'autorisation expresse de la Trésorerie, qui ne
« la donnerait qu'après avoir reçu un exposé par
« écrit des circonstances qui rendent l'adoption de
« cette mesure indispensable pour le service. » Une
clause de l'acte d'appropriation de 1846 sanctionna
cette faculté de virements d'un chapitre à un autre
sans dépassement du crédit total pour la Guerre et la
Marine (1). Il fallait bien donner à ces deux services
naguère si indépendants et si libres certaines facilités
en cas de circonstances fortuites. L'autorisation de la
Trésorerie était d'ailleurs exigée. En 1862, le Parle-
ment est revenu sur sa concession, c'est lui qui
désormais autorisera les virements, l'autorisation de
la Trésorerie étant simplement provisoire.

En 1851, le système des comptes d'appropriation
fut étendu au bureau des bois et au bureau des travaux
publics (2).

En 1854 les frais de perception des impôts furent
soumis à la règle de la gestion annuelle. Restaient les
services civils toujours fidèles aux anciens errements.
En 1857 le Comité des fonds publics émit le vœu
« que les soldes non dépensés fussent reversés et que

(1) Les autres services ne peuvent effectuer de virements qu'à
l'intérieur d'un même chapitre.

(2) A. 14 et 15, Victoria, C. 42.

« tous les crédits non employés, mais nécessaires pour
« achever les services auxquels ils ont été affectés,
« fussent votés à nouveau ». En 1860, le Comité des
miscellaneous estimates, en 1861, celui des comptes
publics émirent des vœux analogues. Le gouvernement
s'inquiéta de ces desiderata et prit ses mesures pour y
satisfaire, ainsi que l'annonça à la Chambre des Com-
munes le secrétaire de la trésorerie le 24 juin 1861.
La même année il fut fait une application partielle du
système de la gestion annuelle ; l'année suivante on
généralisa et le 31 mars 1863 tous les crédits non
dépensés durent être reversés à l'Echiquier.

Auparavant en 1860 les départements des douanes,
du revenu intérieur, le Post Office avaient été astreints
à la présentation de comptes d'appropriation annuels (1).
En 1866 la mesure devint générale pour tous les ser-
vices publics (2). Pour couronner l'édifice, on nomma
en 1861 un Comité parlementaire chargé de contrôler
les comptes présentés aux communes et de fournir un
rapport à ce sujet. Depuis cette époque, il n'a pas
cessé de fonctionner.

En 1866 le bureau de l'Audit a été supprimé et ses
attributions transportées à un seul fonctionnaire, le
Contrôleur auditeur général.

Après ce rapide historique, il nous faut aborder

(1) A. 24 et 25, Victoria, C. 93.

(2) A. 29 et 30, Victoria, C. 39.

avec quelques détails l'étude du fonctionnement de la gestion annuelle en Angleterre. C'est ce qui fera l'objet du paragraphe suivant.

§ 2. — Le système actuel.

La gestion annuelle existe en Angleterre dans toute sa rigueur et sa simplicité. On n'y a apporté que les dérogations strictement nécessaires à la marche régulière des services publics.

L'année financière court depuis 1854 (1) du 1^{er} avril au 31 mars. Le budget annuel est en conséquence composé uniquement des sommes qui entrent et sortent de l'Echiquier entre ces deux dates et les comptes re-tracent les opérations effectuées au cours de ces douze mois sans prolongement aucun. C'est ce qui a fait appeler le système anglais par un inspecteur des finances envoyé en mission pour l'étudier l'exercice financier de douze mois (2).

La base de la théorie anglaise, c'est que le moins-perçu ou le moins-payé d'une année est compensé par le trop-perçu ou le trop-payé de l'autre. Il n'y a pas là une idée préconçue, il n'y a qu'une simple constatation pratique. Pour les recettes, la date du recouvre-

(1) A. 17 et 18, Victoria, C. 94.

(2) Inspection générale des finances. *L'exercice financier de 12 mois*, par M. Le Blnt.

ment seule compte. Les contributions en retard viennent augmenter les ressources de l'année où elles sont payées. Ces opérations de ce que nous appelons en France la seconde année de l'exercice sont toujours assez faibles et se maintiennent sensiblement égales d'une année sur l'autre. Leur montant ne dépasse guère 3 0/0 de l'ensemble du budget. La théorie de l'équivalence ne se trouve mise en défaut qu'en cas de modifications apportées au taux ou à l'assiette des impôts.

En 1842-1843 lorsque Sir Robert Peel rétablit l'income-tax, l'année financière perdit, par suite des retards occasionnés par la confection des rôles, environ 55 millions de recettes qui vinrent accroître d'autant les ressources de l'année 1843-1844.

M. Gladstone profita à plusieurs reprises de cette conséquence de la gestion pour procurer des recettes exceptionnelles à certaines années par simple modification des délais de paiement des impôts. En 1854, lors de la guerre de Crimée, il demanda ainsi une majoration de 50 0/0 de l'Income-tax, mais sur le premier semestre doublé de manière à profiter de toute l'augmentation dans le courant de l'année. En 1861 de même, par une réduction des délais de paiement de l'Income-tax, il put recueillir dans l'année les 3/4 de l'impôt qu'on venait d'élever à 10 d. par livre, au lieu de la moitié seulement.

En 1869 M. Lowe, chancelier de l'Echiquier, remania

les échéances des taxes directes et de licence de manière à ce que l'impôt fût payé entièrement dans l'année. Le résultat fut un bénéfice de 3.350.000 £ pour la gestion 1865-1870. Ce ne sont là que des exceptions, et l'on ne saurait en faire un grief au système de la gestion. Les résultats des différentes mesures dont nous venons de parler sont prévus d'avance, sont escomptés, dès lors on ne peut dire qu'ils viennent détruire les combinaisons d'équilibre budgétaire, souvent même ils les renforcent. La question d'ailleurs présente une importance secondaire, car à quelque époque qu'elles se réalisent, les recettes seront toujours encaissées, et seule leur imputation variera. D'autre part, résultant presque en totalité d'impôts, elles seront constatées au cours de la gestion.

Pour les dépenses il n'en va pas de même, car les engagements n'apparaissent pas toujours très clairement et en tous cas il est relativement facile à un administrateur avisé, mais non consciencieux, d'anticiper ou de reculer leur date. C'est pourquoi sur ce point l'adoption de la gestion annuelle peut modifier singulièrement les résultats.

En Angleterre, les crédits sont alloués « *pour les dépenses venant en cours de paiement dans l'année* » (1) et non pas « *pour les services de l'année* ». Les crédits non employés à la fin de la gestion sont annulés.

(1) Todd. *Le Gouvernement parlementaire en Angleterre*, t. II, p. 404.

Les nécessités de la pratique ont fait admettre quelques atténuations, nous ne disons pas quelques dérogations, à la rigueur du principe.

D'abord, il est un cas où la gestion annuelle ne saurait trouver son application, c'est celui du programme de travaux à répartir sur plusieurs années, lorsqu'un devis de leur coût total a été voté. Il est bien évident qu'alors dans les limites du devis les travaux peuvent être poursuivis, sans qu'il soit besoin d'attendre le vote des crédits annuels.

Nous arrivons alors au seul véritable tempérament apporté au principe de la gestion. Souvent après l'ordonnancement de sa créance, le créancier tarde à venir en réclamer le paiement. La tâche des services serait compliquée ; bien inutilement, si l'on exigeait après le 31 mars le réordonnancement de toutes ces dettes en retard et la demande de nouveaux crédits pour les acquitter.

Aussi a-t-on admis que les dépenses de la guerre et de la marine ordonnancées avant la fin de l'année pourraient être payées dans un délai de six mois après la clôture de la gestion, savoir, avant le 30 septembre. Un délai plus court est accordé aux Services civils, pour lesquels la dernière limite de paiement est fixée au 30 juin. Passé ces dates extrêmes les ordonnances sont annulées (1).

(1) Les crédits destinés à pourvoir au paiement des arrérages de la dette publique sont réputés ouverts pour dix ans.

Il n'est pas sans intérêt d'examiner la manière dont se font ces paiements sur exercice clos, car nous voyons qu'au fond le principe de la gestion annuelle subsiste dans toute son intégrité et que l'on n'a fait qu'user d'un subterfuge pour en atténuer la rigueur.

Le compte de l'Echiquier aux banques d'Angleterre et d'Irlande est bien irrévocablement clos le 31 mars au soir et sa situation de caisse arrêtée. Mais à côté de lui, il existe un autre compte ouvert par les deux banques au Paymaster général et alimenté par les issues de l'Echiquier suivant les réquisitions de la Trésorerie et les ordres de crédit du contrôleur auditeur général. Dès lors le subterfuge est facile à saisir. Avant la fin de l'année, le contrôleur auditeur général autorise le virement du compte de l'Echiquier à celui de Paymaster d'une somme suffisante pour que son solde à la fin de la gestion puisse subvenir pendant six mois aux paiements en retard. Cette ouverture de crédit est d'environ 50 à 55 millions. Ainsi par un simple artifice d'écritures on établit une transition entre deux gestions successives et on évite des reports de dépenses d'une année sur une autre que rien ne justifierait (1).

A part les réserves qui précèdent, les services

(1) Ces paiements après expiration de l'année constituent environ le quarantième du total des paiements effectués en cours de la gestion.

doivent abandonner les sommes restant à leur crédit au 31 mars. Ceci a entraîné la généralisation des » votes ou accounts ». Auparavant les divers départements jouissant de leurs reliquats attendaient plus facilement l'époque de l'Acte d'appropriation. Il ne faut pas perdre de vue, à ce propos, que les cadres des chapitres budgétaires sont bien plus larges en Angleterre qu'en France et laissent bien plus de liberté à l'administration.

Les reliquats ne sont pas immédiatement annulés, la somme qui doit être abandonnée n'est fixée que plus tard après l'examen des comptes d'appropriation par le comité des comptes publics. En attendant ils servent, sous l'autorisation provisoire des votes d'acomptes, à couvrir les dépenses de l'année écoulée qui ont déjà été faites, mais qui n'ont pas encore été portées en compte. Mais dans tous les cas un vote d'acompte ne saurait comprendre aucun principe nouveau, il pourvoit uniquement à la continuation des services autorisés l'année précédente et l'autorisation provisoire qu'il contient ne deviendra définitive que lorsque l'acte d'appropriation l'aura sanctionnée. Les sommes dépensées de cette façon sont imputées sur la gestion en cours et il n'y a aucun rattachement dans les écritures avec les opérations de l'année écoulée.

Les écritures des différentes administrations sont en effet rigoureusement closes le 31 mars. Seules celles du Paymaster doivent mentionner les paiements faits pendant la période complémentaire.

Désormais le contrôle va pouvoir s'exercer sans délais.

La loi a fixé les dates extrêmes de présentation des comptes aux diverses autorités chargées de les examiner aux jours suivants : le 30 novembre qui suit la clôture de l'année au Contrôleur auditeur général ; le 15 janvier suivant à la Trésorerie ; le 31 janvier ou la première semaine de l'ouverture de la session au Parlement. Pour ce qui concerne la guerre et la marine les dates ci-dessus sont respectivement reportées au 31 décembre, au 31 janvier et au 15 février. Ainsi 9 mois 1/2 après l'expiration de la gestion, le Parlement est en possession de tous les éléments de son contrôle.

§ 3. — **Examen critique du système.**

Les Anglais sont très fiers de leur système de gestion annuelle. « C'est un modèle qu'il serait très difficile de surpasser », écrit un de leurs auteurs financiers (1). Il ne faut pas admettre ces affirmations sans les contrôler. Voyons donc les avantages et les inconvénients du régime, ensuite nous pourrons nous demander ce qu'il faut en penser.

L'avantage essentiel de la gestion annuelle, c'est de

(1) A. J. Wilson. *The national budget, national debt, taxes and rates*, p. 148.

permettre la formation très rapide des comptes. Aussitôt l'année finie, on en connaît les résultats. Le bénéfice que l'on retire de cette connaissance est double : d'une part on est en possession d'une base solide pour les prévisions du prochain budget, d'autre part on est mieux à même de contrôler les opérations passées, étant plus rapproché de leur date d'exécution. Les deux points méritent d'être examinés séparément.

En Angleterre le service de trésorerie est effectué depuis 1834 par la banque d'Angleterre et la banque d'Irlande. Le compte de l'Echiquier à ces deux établissements relate donc toutes les recettes et toutes les dépenses au fur et à mesure qu'elles ont lieu. La balance en est faite instantanément, les journaux la publient à intervalles réguliers. Le 31 mars au soir les écritures sont arrêtées et le lendemain matin tout le monde peut connaître les résultats complets de la gestion écoulée. Si l'Angleterre préparait son budget comme les autres pays, elle ne pourrait se servir de ces renseignements certains que pour élaborer les états de prévision de l'année commençant douze mois plus tard. Mais les choses se passent tout autrement, le budget n'est voté qu'en cours d'exercice, la marche des services publics pendant ses premiers mois étant assurée par des votes d'acomptes fort analogues à nos douzièmes provisoires. Dès lors le chancelier de l'Echiquier, lorsqu'en avril ou en mai il fait son exposé financier pour l'année courante, peut table sur les chiffres qui viennent d'être

publiés et prévoir l'avenir avec une précision rigoureuse. Rien d'étonnant désormais à ce que les déficits soient presque inconnus. Il n'est même pas de mise de se préparer des excédents faciles, et lorsqu'il s'en produit on voit le chancelier s'en excuser, tant on tient à l'exactitude. Cet heureux résultat est dû autant à la gestion annuelle qu'au procédé de vote du budget. Les deux systèmes semblent d'ailleurs s'exiger l'un l'autre. Nous verrons fonctionner en Italie un budget rectificatif destiné à un but analogue.

La gestion annuelle, avons-nous dit, renforce l'action du contrôle sur les opérations passées. Le règlement du budget est très rapidement obtenu. Voyons plutôt ce qui se passe en Angleterre.

Les comptes des diverses administrations sont remis au Contrôleur auditeur général le 30 novembre ou le 31 décembre au plus tard, suivant qu'il s'agit de ceux des services civils ou de ceux de la Marine et de la Guerre. Ils sont examinés par lui, contrôlés avec ceux des comptables déjà vérifiés. Ceux des services civils sont audités en détail, les autres par épreuve seulement.

Après vérification ils sont transmis à la Trésorerie qui les fait parvenir au Parlement le 31 janvier ou le 15 février, suivant des distinctions déjà mentionnées. Immédiatement le comité des comptes publics se met à l'œuvre, discute, revise, citant au besoin devant lui les ordonnateurs et provoquant leurs explications. Le président de la commission qui est en même temps son

rapporteur rédige un rapport qui est déposé sur le bureau de la Chambre, imprimé et distribué. Deux ans se sont à peine écoulés depuis l'ouverture de la gestion. Dès lors tout est fini, le Parlement ne vote pas de loi de règlement. Est-ce à dire qu'il se désintéresse des travaux de son comité ? les faits sont là pour prouver le contraire. Il suffit qu'un de ses membres ému par les révélations du rapport soulève un incident, et alors la discussion s'engage sur le point précis visé par l'interpellation, l'irrégularité commise fait l'objet de débats souvent passionnés, et la sanction ne tarde pas à intervenir. Les faits litigieux sont tout récents, leur auteur encore en fonction, on a un recours sur lui, et l'on ne se borne pas à de vaines récriminations.

La Chambre des Communes est très exigeante en matière financière. Remplissant consciencieusement ses devoirs, elle entend que les autres fassent de même. Nous aurons d'ailleurs l'occasion de revenir sur ce point.

Ce qu'il nous importe surtout de remarquer pour l'instant, c'est que le budget est réglé définitivement deux ans après le commencement de son exécution, et que ce règlement est fait bien plus sérieusement et efficacement que dans des pays qui mettent quelque dix ans à arriver au même résultat.

La gestion annuelle comporte un autre avantage, celui d'éviter les prodigalités excessives des diverses administrations en faisant tomber en annulation tous

les crédits non dépensés au 31 mars. « Cette clause
« rigoureuse, dit M. Wilson (1,) enlève au pouvoir
« exécutif tout moyen de cacher ses dettes au Parle-
« ment et empêche toute confusion entre les dépenses
« et les recettes de deux années différentes. Chaque
« année raconte ainsi sa propre histoire et chaque an-
« née le Cabinet qui est au pouvoir est, de rechef,
« obligé de soumettre *de novo* aux Chambres ses
» évaluations de dépenses. » En limitant la période
des dépenses, on diminue la tentation de dépenser et
on évite l'épuisement des crédits coûte que coûte.

Nous venons de voir les avantages incontestables
que la gestion annuelle procure à l'Angleterre, il nous
faut passer maintenant à la contrepartie, aux incon-
vénients, aux dangers du système.

Comme bien on pense, les reproches n'ont pas
manqué. Il reste à voir s'ils sont fondés.

On reproche généralement à la gestion de ne pas
fournir des chiffres vrais, et par suite de ne pas per-
mettre la comparaison des budgets. Il suffit d'un retard
de paiement ou d'une anticipation de recette pour
modifier les résultats de l'année dans le sens que l'on
désire. « Il suffit, disait M. Léon Say (2), de n'avoir
« pas opéré un gros paiement de 10 millions le 31
« décembre et de l'avoir reporté au 1^{er} janvier de

(1) A. J. Wilson. *The national budget*, p. 147.

(2) Discours du 26 juillet 1882. M. Léon Say envisageait l'intro-
duction de la gestion annuelle en France, c'est ce qui explique les
deux dates du 31 décembre et du 1^{er} janvier.

« l'année suivante pour rendre plus aisé l'exercice
« dont on sort et abîmer l'exercice suivant. » Il y a là
un danger très réel. L'Angleterre semble y échapper
par suite d'un contrôle actif et consciencieux, mais le
mal n'en subsiste pas moins à l'état latent, l'examen
des doctrines professées à ce sujet par la Trésorerie
va nous le montrer très nettement.

Pendant longtemps, la Trésorerie a revendiqué à
l'encontre du contrôleur auditeur général le droit pour
les divers départements d'ajourner les dépenses à
l'année suivante en cas d'insuffisance de crédits. Elle
tenait à cet effet le raisonnement suivant : l'ajourne-
ment de dettes échues, dont le paiement immédiat
n'est pas urgent, n'a rien que de légitime et de consti-
tutionnel, si l'on prend la précaution d'en avertir le
Parlement dans les comptes d'appropriation. L'ajour-
nement renvoie la dépense à l'année suivante, mais
sans que le chiffre du forfait accordé au service soit
augmenté. Il en résulte pour l'administration une plus
grande liberté de mouvements ; pouvant répartir ses
dépenses exceptionnelles sur plusieurs années, elle est
à même de se contenter chaque année d'un crédit
moyen et n'est pas obligée d'augmenter ses demandes
les années très chargées. Si le contrôle du Parlement
s'en trouve un peu affaibli, c'est pour le plus grand
avantage du Trésor, les départements étant obligés de
faire des économies sur l'année qui a dû supporter
les charges de la précédente.

Cette théorie était séduisante, mais elle pouvait facilement aboutir à la constitution d'un arriéré qu'il faudrait liquider un jour ou l'autre dans des circonstances peut-être défavorables. L'avis du contrôleur auditeur général prévalut et la Trésorerie dut l'adopter par une minute du 3 janvier 1892. Désormais le paiement des dépenses effectuées, lorsque la dette est exigible, ne doit pas être ajourné, quand bien même une demande de crédits supplémentaires serait nécessaire. La Trésorerie, toutefois, n'a pas complètement abdiqué. D'une part, elle a admis que l'on ne devait pas considérer comme exigible le paiement des dépenses non ordonnées et que, par conséquent, les divers services pouvaient, en cas de besoin, ajourner l'accomplissement des formalités préalables au paiement. D'autre part, elle se réserve le droit de sanctionner des conventions échelonnant les paiements d'une dette sur plusieurs années. Mais dans tous les cas il doit y avoir une trace de toutes ces interventions dans les comptes présentés au Parlement.

Il faut dire d'ailleurs que la Trésorerie se montre fort difficile pour autoriser le genre d'opérations dont nous venons de parler. Son contrôle, sur ce point, est des plus actifs et de tous les instants. Le *board of treasury* a sur les autres départements ministériels une influence que notre ministre des Finances ne connaît pas, il vérifie leurs demandes de crédit, il en surveille l'emploi, il est l'intermédiaire obligé auprès

du contrôleur auditeur général pour obtenir un ordre de paiement.

Quand bien même les services trompant sa surveillance ou agissant de connivence avec lui, auraient pu commettre quelque irrégularité, ils ne seraient pas à l'abri pour cela de toute sanction, il leur faudrait encore compter avec l'enquête minutieuse du Comité des comptes, qui aurait bien des chances de saisir la fraude. « La supercherie, dit excellemment « M. Stourm (1), précisément parce qu'elle est d'une « exécution facile, attire plus vivement le contrôle. « Du moment qu'on la pressent, on la recherche et « presque toujours on la découvre. »

Enfin, il est un point reconnu de tous les auteurs qui traitent la question, c'est que ces manœuvres frauduleuses ne sont pas de mise en Angleterre. Le Parlement et le Gouvernement ne sont pas dans une perpétuelle défiance l'un de l'autre. Les administrateurs qui jouissent de la confiance des Chambres ne cherchent pas à la tromper. Aussi les fraudes sont-elles excessivement rares. On en cite des exemples fameux (2), mais le bruit fait autour d'eux suffit à prouver leur caractère tout-à-fait exceptionnel et l'émotion que provoque leur découverte.

(1) Stourm. Le Budget, 5^e édition, p. 133.

(2) L'une des plus célèbres interventions de crédits eut lieu en 1869. L'Amirauté qui avait reçu 100,000 £ pour faire des travaux à Portsmouth, ajourna cette dépense et employa les crédits à Hong-Kong.

Nous pouvons donc dire que la gestion annuelle ne fausse pas les situations budgétaires anglaises. Une dernière preuve s'en trouve dans le chiffre très bas de la dette non fondée, ce qui montre que l'on ne cherche pas à masquer la vérité en y rejetant des dépenses et en dissimulant de cette façon un arriéré gênant (1).

De la véracité des comptes annuels résulte tout naturellement la comptabilité des budgets entre eux. Nous avons déjà signalé ce fait que les reports de recettes et de dépenses étaient sensiblement égaux d'une année sur l'autre. C'est une démonstration de plus à l'égard de ce que nous avançons.

Nous en avons fini avec l'examen des mérites et des défauts de la gestion annuelle. Il nous reste maintenant à voir pourquoi dans l'ensemble le système fonctionne de la façon la plus satisfaisante.

Les Anglais ont su tirer admirablement parti de tous les avantages de la gestion. Par le vote du budget en cours d'exercice, ils se sont mis à même d'utiliser sans retard les résultats de l'exercice précédent. Par le contrôle rapide mais consciencieux des comptes des ordonnateurs, ils ont pu régler définitivement leurs budgets un an après la fin de leur exécution.

(1) Certaines dépenses ont bien lieu sur fonds d'emprunt, mais leurs chiffres viennent se confondre dans les comptes annuels avec ceux des dépenses imputées sur le revenu.

Mais leur principal mérite, c'est d'avoir su réduire au minimum les dangers inhérents au système. Et ce résultat ils l'ont obtenu par le libre jeu de leurs institutions.

L'administration anglaise est simplifiée le plus qu'il est possible. Tous les rouages inutiles y sont supprimés. Il y a peu de fonctionnaires et par cela même leur responsabilité est plus grande.

Tous les services financiers sont centralisés entre les mains du bureau de la Trésorerie qui a tous pouvoirs vis-à-vis des autres départements. Il n'y a qu'un seul payeur, qu'une seule caisse. Aucun denier ne peut en sortir sans l'autorisation d'un fonctionnaire unique, le contrôleur auditeur général, qui examine la légitimité des demandes de fonds et leur conformité avec les crédits votés.

Aussitôt l'année terminée, les comptes des ordonnateurs sont soumis à la vérification du contrôleur auditeur général, qui après les avoir audités les transmet au Parlement.

Celui-ci à son tour, par l'intermédiaire d'une de ses commissions, se livre à un contrôle minutieux. Il n'y a pas de loi de règlement. Le speaker n'est pas obligé de lire une longue série de chiffres sur lesquels on vote par assis et levés. Mais les abus découverts par la commission sont dénoncés à la tribune et le débat qui s'engage à cette occasion emprunte un intérêt particulier à la proximité des faits sur lesquels il porte.

Ce rôle du Parlement britannique est capital et constitue la barrière la plus efficace aux excès qui pourraient se produire.

L'Administration se montre d'ailleurs à la hauteur de sa tâche et elle n'abuse pas de la liberté si grande à certains égards qui lui est laissée, pour trahir la confiance des Chambres.

Voilà ce qui rend la gestion annuelle bonne en Angleterre. Et sans être taxé de paradoxe, il est permis de dire que si elle facilite le contrôle en rapprochant les faits, c'est ce contrôle sévèrement exercé, qui seul peut la rendre possible et avantageuse.

Ce, qui est bon chez les Anglais, ne le serait peut-être pas ailleurs, c'est ce que nous verrons dans la suite de cette étude.

CHAPITRE IV

LA GESTION ANNUELLE EN ITALIE

L'Italie est le second pays qui ait adopté la gestion annuelle. Cette adoption, comme nous le verrons par la suite, résulte d'idées plus scientifiques qu'en Angleterre. Les Italiens sont de subtils comptables. Leur comptabilité est extrêmement savante. Nous ne retrouverons donc pas ici un système simple comme celui que nous avons étudié dans le chapitre précédent.

§ 1. — Les origines du système actuel.

Si nous remontons à l'année 1848 où Charles Albert donna une charte constitutionnelle au Piémont, nous voyons la comptabilité régie par de très anciennes ordonnances, notamment par un règlement du 15 août 1730.

Avec le changement de régime, une réforme financière était devenue nécessaire et dès le 5 mai 1852 Cavour déposa un projet en ce sens, qui devint la loi du 22 mars 1852.

Le système adopté était celui de l'exercice de 18 mois allant du 1^{er} janvier au 30 juin de l'année suivante. La comptabilité en partie double était introduite, l'action gouvernementale concentrée entre les mains du ministre des Finances, le contrôle de la Cour des comptes élargi et étendu aux ordonnateurs.

Enfin apparaissait l'exigence d'un inventaire de tous les biens meubles et immeubles de l'Etat, mais sans aucune corrélation avec la comptabilité publique.

La loi de 1852 ne s'appliquait qu'au Piémont ; des decrets successifs l'étendirent à la Lombardie (1), à l'Emilie, aux Marches, à l'Ombrie (2), à Florence, à Naples, à Palerme (3). Elle fut même modifiée et la durée de l'exercice allongée de 3 mois (4).

En novembre 1861, M. le comte Bastoggi, ministre des Finances, voulut faire sanctionner par une loi générale toutes les mesures précédentes. Il tomba avant d'avoir réussi. Son successeur, M. Minghetti, ne fut pas plus heureux. Un projet du 12 décembre 1863 qu'il avait fait préparer par une commission spéciale et qui visait l'établissement sur une base uniforme et définitive de la comptabilité de l'Etat ne fut pas même discuté.

Dans l'intervalle M. Cerboni, chef de la comptabilité

(1) D. 13 novembre 1859.

(2) Reg., 7 novembre 1860.

(3) D. 3 novembre 1861.

(4) D. 3 novembre 1861.

du bureau militaire de Toscane, avait posé les premiers principes de sa comptabilité synoptique dans un résumé des opérations de son service pour l'exercice 1859 (1). Là, apparaissait en germe le système qui devait révolutionner la comptabilité italienne.

Le 19 décembre 1865 apparut le premier projet introduisant la gestion annuelle, il n'y était pas encore question de comptabilité patrimoniale, mais on espérait pouvoir l'adopter dans l'avenir. Voici d'ailleurs les termes de l'exposé des motifs de M. Sella : « Un
« particulier qui tiendrait le compte spécial d'une de
« ses fermes ne songerait pas à porter le prix du grain
« en 1865 plutôt aux recettes de 1866 qu'à celles de
« 1865, selon qu'il recevrait ce prix dans une année
« plutôt que dans l'autre. C'est qu'un particulier ou
« une société privée qui tiendrait ses comptes parfaitement en ordre ne se contenterait pas de calculer à
« la fin de l'exercice les sommes encaissées ou payées
« et les créances ou les dettes contractées, mais il
« aurait pris soin d'inventorier ou d'estimer la valeur
« de tout ce qu'il possède. Peu importe alors qu'au
« 31 décembre 1865 il fasse figurer à l'actif de son
« bilan le prix encaissé de grain vendu ou la valeur du
« grain resté dans ses greniers.

« Dans cet exemple les deux systèmes considérés se

(1) « Relazione sullo stato militare di Toscana e rendimento di conti della corrispettiva amministrazione ». Firenze 1861.

« confondent entièrement. Mais dans une aussi vaste
« administration que celle de l'Etat, est-il possible et
« est-il utile que l'on fasse chaque année l'inventaire
« et l'estimation de tout le patrimoine mobilier et im-
« mobilier pour baser sur eux les prévisions du budget
« à faire voter par le Parlement? Il n'est pas impossible
« qu'avec la marche des années l'administration fasse
« assez de progrès et devienne assez expéditive et
« assez simple pour atteindre cette dernière limite de
« la perfection ; mais l'Italie ne saurait en ce moment
« aspirer à ce qu'on est bien loin encore d'atteindre
« dans les pays les mieux ordonnés. »

M. Sella dans son projet s'inspirait avant tout du système anglais qu'il avait fait étudier sur place par des fonctionnaires de son département. En conséquence il proposait un exercice de 12 mois allant du 1^{er} avril au 31 mars. Il voulait éviter par là les erreurs d'imputation résultant de l'ouverture simultanée de deux exercices. Les crédits dépassés ou non employés en fin d'exercice viendraient légalement en augmentation ou en diminution de ceux de l'exercice suivant de façon à ce que de toutes façons le total des sommes votées ne fût pas dépassé. Un fonds de réserve était établi pour parer aux circonstances fortuites. Toujours inspiré par l'exemple anglais, M. Sella divisait les dépenses et les recettes en permanentes votées une fois pour toutes et en variables et extraordinaires objets de projets de lois distincts présentés au mois de novembre

précédant l'ouverture de l'exercice. Tout ceci formait la base de la gestion du nouvel exercice, mais le budget général n'était établi qu'après que les résultats de la gestion précédente avaient été connus et on y comprenait les restes à payer et à recouvrer de l'année écoulée.

Ce projet si nouveau et si intéressant ne fut pas même discuté. Il en fut de même de celui déposé le 21 décembre 1866 par M. Scialoja.

On était cependant près du résultat. M. Ferrara confia l'examen de tous les travaux précédents à une commission de 9 membres parmi lesquels M. Cerboni, qui fut chargé de rédiger le rapport.

La commission posa le principe du compte patrimonial. Ce qu'il s'agissait avant tout de déterminer, c'était, à son avis, la consistance du patrimoine de l'Etat. C'était l'inventaire de ce patrimoine mis en corrélation avec le compte budgétaire qui devait constituer la base des écritures.

Les opérations budgétaires étaient restreintes à un compte de caisse complété par le tableau détaillé des variations du patrimoine qui devait faire partie intégrante du projet de loi portant règlement définitif de l'exercice. La Commission empruntait à M. Sella le budget rectificatif et l'institution d'un fonds de réserve.

Le 4 février 1868, M. Cambrai-Digny déposait un projet inspiré du rapport de M. Cerboni. Il en différait pourtant sur un point. Le budget, d'après le texte pro-

posé, devait comprendre les droits constatés et les dépenses engagées se rapportant à l'exercice. Cette modification ne fut pas acceptée par le législateur et elle ne passa pas dans la loi du 22 avril 1869.

Il nous faut insister quelque peu sur cette loi de 1869, car c'est d'elle que date l'introduction de la gestion annuelle en Italie et la loi de 1884 n'a fait que la perfectionner en respectant la base essentielle.

Cette base c'est l'établissement du compte patrimonial. L'Etat établira en fin d'année, comme le font toutes les entreprises commerciales et industrielles, son bilan qui permettra de se rendre compte de la perte ou du gain subi par la fortune publique au 31 décembre, ce qui est le point essentiel en matière de comptabilité. Dès lors, il n'est plus nécessaire de prolonger l'année pour rattacher au même exercice toutes les opérations qui le concernent. Qu'importe qu'une opération figure en dépense ou en recette au compte du budget plutôt qu'au passif ou à l'actif du compte du patrimoine, puisque c'est de la corrélation de ces deux comptes que résulte la situation véritable de l'Etat. Quant aux non-valeurs, dans un état bien organisé elles sont négligeables.

Il ne nous appartient pas ici d'apprécier le principe de la comptabilité patrimoniale, mais il fallait au moins le rappeler, car c'est lui qui a été la cause de l'adoption de la gestion annuelle en Italie.

Un inventaire de tous les biens meubles et immeu-

bles entrant dans le patrimoine de l'Etat était prescrit et dès 1872 la direction générale de la comptabilité publique était en mesure d'établir la balance entre les recettes et les dépenses du budget et entre les augmentations et les diminutions du patrimoine.

Aux termes de la loi de 1869, l'année financière courait du 1^{er} janvier au 31 décembre. Faisaient seuls partie des comptes de cette année les recouvrements et les paiements qui avaient eu lieu effectivement au cours de ses douze mois. Les comptes étaient clos le 31 décembre, transmis à la Direction de la comptabilité générale en avril, à la Cour des comptes en juillet. Celle-ci rédigeait un rapport motivé qui était présenté aux Chambres en même temps que la loi de règlement.

Mais auparavant dans la première quinzaine de mars, le ministre du Trésor avait déposé aux Chambres en même temps que l'état de prévision pour l'exercice suivant, le projet de budget rectificatif de l'année en cours qui tenait compte des restes à payer et à recouvrer de la gestion écoulée et la situation du Trésor à la date du 31 décembre précédent, c'est-à-dire les résultats de caisse et des reliquats à la fin de l'année même.

Logiquement étant donné l'esprit de la loi, les écritures auraient dû classer les opérations relatives à l'exercice en cours, sa *competenza*, à part de celles concernant les exercices écoulés, les *residui*, mais on ne jugea pas les procédés actuels de comptabilité suffisants

pour opérer d'une façon satisfaisante cette répartition et l'on interpréta la loi comme autorisant un compte unique de la *competenza* et des *residui*. C'était là un premier danger.

Un second danger résultait de l'article 134 du règlement du 4 septembre 1870 pris en application de la loi de 1869. On ne savait comment faire rentrer dans l'année financière les recouvrements et les paiements faits dans les derniers jours de décembre, lorsque le numéraire encaissé et les mandats payés n'avaient pu être versés aux trésoreries que les premiers jours de janvier et l'article 134 avait décidé que ces paiements et ces recettes seraient imputés sur l'exercice précédent à condition que le numéraire ou les mandats fussent versés aux caisses du Trésor avant le 16 janvier suivant.

Il est facile de comprendre ce qui arriva. Les écritures furent erronées et il se produisit de fausses imputations. On appliquait à un exercice des opérations qui eussent dû être attribuées à l'autre et l'administration centrale était très embarrassée pour opérer les rectifications. D'autant plus que c'étaient quinze jours de pris sur les deux mois et demi qui lui étaient accordés pour établir le budget rectificatif, la situation du Trésor à la fin de l'exercice précédent et le projet de budget pour l'année suivante.

On reconnut vite que tous les retards provenaient du manque de zèle des comptables et qu'avec un peu plus de sollicitude de leur part, le délai complémen-

taire de quinze jours deviendrait inutile. Aussi le supprima-t-on par un décret en date du 27 novembre 1872.

On fut ainsi en possession d'un système de gestion vraiment intégral.

Cependant la loi de 1869 ne satisfaisait pas. Les méthodes d'écriture faisaient des progrès et le mélange de la *competenza* et des *residui* ne pouvait durer.

Dès 1874, M. Minghetti nomma une commission pour préparer la revision de la loi.

En 1876, M. Depretis reconstitua cette commission qui n'avait pas abouti et en 1877 présenta un projet qui n'eut même pas les honneurs de la discussion.

Son successeur M. Seismit-Doda nomma une huitième commission qui ne fut pas plus heureuse.

Entre temps, une loi du 27 mars 1877 avait introduit dans les diverses administrations la comptabilité synoptique, la logismographie de M. Cerboni. Ceci devait hâter la réforme et le 23 janvier 1882 M. Magliani présenta un projet, qui voté avec quelques modifications (1) par la Chambre, trouva un accueil favorable au Sénat, mais ne put aboutir à cause de la dissolution de la Chambre.

Enfin, un dernier projet déposé en décembre 1882

(1) M. Magliani avait proposé de faire courir l'année financière du 1^{er} mars au dernier jour de février. La Chambre adopta les dates du 1^{er} juillet et du 31 juin.

Il est vrai que la commission sénatoriale se décida pour le 1^{er} mai et le 30 avril.

devint la loi du 8 juillet 1883, codifiée avec les dispositions antérieures que l'on conservait par la loi du 17 février 1884.

Cette loi de 1884 et le règlement du 4 mai 1885 qui la complète, constituent encore aujourd'hui le code de la comptabilité publique italienne. Nous n'en étudierons que ce qui se rattache à notre sujet ; c'est ce qui fera l'objet du paragraphe suivant.

§ 2. — Le régime de la loi du 17 février 1884.

L'année financière court du 1^{er} juillet au 30 juin (A. 23). Elle comprend : 1^o le compte du budget ; 2^o le compte général du patrimoine de l'Etat (A. 24). C'est la reproduction du principe de la loi de 1869.

Ce qui nous intéresse, c'est de savoir le contenu du compte budgétaire. L'article 25 nous l'apprend aussitôt : « le compte du budget se compose : 1^o des produits constatés et échus du 1^{er} juillet au 31 juin ;
« 2^o des dépenses ordonnées et liquidées et de celles
« engagées dans la même période en vertu de décrets
« appuyés des justifications nécessaires et enregistrés
« à la Cour des comptes, dépenses qui seront imputées dans les modes et selon les formes prescrites
« par le règlement ; 3^o des perceptions des agents, des versements faits à la caisse du Trésor et des paiements effectués dans la même période. »

Ainsi donc la gestion comprend à côté d'un compte de caisse proprement dit, un compte de droits constatés. C'est ce qui fait l'originalité du système.

Les comptes sont clos le 30 juin. Toutes les opérations ayant pour but soit de constater des recettes, soit d'engager ou d'ordonnancer les dépenses, tous les recouvrements et tous les paiements au compte de l'exercice doivent être consommés à cette date (Règl. 1885, art. 134). On admet un seul tempérament, c'est que les recettes opérées avant le 30 juin, sont portées au compte de l'exercice clos, même si les écritures qui les constatent ne parviennent qu'ultérieurement aux administrations centrales.

Quant aux recettes constatées et non recouvrées, aux dépenses engagées, ordonnées et liquidées mais non payées, elles forment les reliquats actifs et passifs *residui attivi e passivi* de l'exercice (Règl. 1885, art. 171).

La question des reliquats est primordiale, aussi devons-nous la traiter avec quelques détails.

En principe, peuvent seules faire partie des reliquats, les dépenses dont l'engagement a été liquidé et enregistré à la Cour des comptes. Ainsi décide l'article 309 du règlement, mais l'article 310 vient introduire une exception, dont les conséquences, nous le verrons plus loin, ont été déplorables. Il considère comme engagés « les dépenses que soit pour des services administratifs en cours, soit pour des services

« commencés et terminés dans l'année, l'administra-
« tion a contracté l'engagement de payer et cela quoi-
« qu'à la clôture de l'exercice elle ne possède pas les
« documents nécessaires pour liquider, comme il est
« prescrit, l'engagement et le soumettre à l'enregis-
« trement de la Cour des comptes ». Il soumet tou-
tefois leur inscription au compte des reliquats à cer-
taines conditions. L'Administration doit les inscrire
sur un résumé présentant par chaque chapitre « l'état
« où se trouvent les actes nécessaires à la liquidation
« de l'engagement, les noms des créanciers si c'est
« possible, ainsi que la somme approximativement
« due à chacun d'eux. » Elle transmet ce résumé
à la Cour des comptes avec un décret motivé,
décidant l'inscription du montant de ces engage-
ments dans les restes passifs de l'exercice expiré. La
Cour, après avoir reconnu la légalité du décret, l'en-
registre.

Les opérations portant sur les reliquats s'opèrent
au cours des années suivantes. Les dépenses sont or-
données de la même façon que celles de l'exercice
courant. En tous cas elles ne sauraient dépasser les
crédits reportés aux chapitres correspondants du compte
des reliquats, mais sous ces réserves les imputations
peuvent être faites dès le 1^{er} juillet avant toute appro-
bation par le Parlement du compte général définitif de
l'exercice expiré. Toutefois leur apurement doit être
fait dans les cinq ans. Passé cette époque, il y a pres-

cription, sauf concession d'un nouveau crédit par la loi.

C'est dans le compte général définitif de l'exercice qu'apparaissent pour la première fois les reliquats. A cet effet, le compte présente : 1° le chiffre des restes à recouvrer et à payer à la clôture du précédent exercice ; 2° le montant des opérations effectuées au compte des reliquats pendant l'exercice en cours ; 3° les restes à recouvrer ou à payer à la clôture de l'exercice. De plus un tableau récapitulatif placé à la tête du compte, présente par ministère la situation définitive au 30 juin des cinq exercices non périmés. C'est là un vrai budget des reliquats. Le Parlement approuve le compte dont les résultats sont dès lors définitifs. On ne saurait considérer comme reliquat d'un exercice clos, une recette ou une dépense non constatée à son compte général définitif, pas plus qu'une somme qui n'aurait pas figuré à son budget (Règl. 1885, art. 173 et 175).

Quant aux augmentations de dépenses qui se produiraient au compte des reliquats, elles doivent ressortir au compte général définitif et être autorisées avant tout paiement par des lois spéciales déposées en même temps que les comptes de l'exercice (Règl. 1885, art. 175).

Par contre, les excédents de crédits au compte de l'exercice clos après report de tous les reliquats doivent être portés en économie au compte définitif. Ils ne sont pas annulés, mais comptés en recettes au

compte du patrimoine (règlement de 1885, art. 311).

Il nous faut voir maintenant les rapports qu'entre-tiennent les reliquats et la *competenza* de l'exercice en cours.

Le compte des reliquats forme un compte distinct de celui des recettes et des dépenses propres à l'année courante (loi de 1884, art. 32, règlement de 1885, art. 172). Aucune dépense afférente à un exercice ne doit être imputée sur les crédits de l'autre. Dans les écritures de l'exercice en cours, les reliquats sont transportés aux chapitres correspondants, mais sur une ligne distincte, pour éviter toute confusion. Au cas où il n'y aurait pas de chapitre correspondant, on créerait un chapitre additionnel. Ce n'est que dans le budget rectificatif que les reliquats font leur apparition ; le budget de prévision ne contient que les opérations relatives à l'exercice dont il porte la date ; l'autre n'étant pas terminé, on ne peut savoir ce qu'il laissera à payer ou à recouvrer (règlement de 1885, art. 171).

Le législateur s'est préoccupé d'assurer la continuité des opérations d'une année à l'autre. Le 30 juin, les trésoriers arrêtent leurs écritures et établissent, chacun pour leur compte, un résumé des restes à payer, ce qui leur est très facile, ayant entre les mains les mandats de paiement, qui ne sont jamais remis aux créanciers. Les comptes dressés sont envoyés le 5 juillet au plus tard à l'administration centrale pour qu'elle

change ses imputations et transmis à la Cour des Comptes qui les vise et les retourne au Trésorier. Tout ceci a duré un mois environ, mais pendant tout ce temps les dépenses régulièrement ordonnancées n'ont cessé d'être payées. Les mandats de paiement sont en effet valables pendant la durée de l'exercice courant et celle du suivant.

Les trésoriers n'ont donc qu'à s'inquiéter de la régularité de l'ordonnancement et à vérifier si les délais ne sont pas écoulés.

Après ces vérifications ils paient, quitte à rectifier plus tard l'imputation, lors de la réception de leurs résumés enregistrés.

Pour faciliter le contrôle, les mandats payés après clôture de l'exercice sont frappés d'un timbre spécial de couleur verte, dit timbre de *convalidazione*.

Il nous reste maintenant à voir les délais dans lesquels les ordonnateurs doivent présenter les comptes de la gestion écoulée.

Dès le 30 juin chaque ministre doit rédiger le compte de son administration pendant la gestion précédente et le transmettre à la Direction générale de la comptabilité publique au plus tard le 30 septembre suivant. Le 25 octobre le ministre du Trésor doit faire parvenir à la Cour des comptes le compte-rendu général de l'exercice clos le 30 juin précédent comprenant, comme nous l'avons déjà dit, le compte du budget et le compte du patrimoine (loi de 1884,

art. 70). La Cour des Comptes rédige un rapport motivé qu'elle transmet au ministre du Trésor.

Celui-ci en fait accompagner le dépôt du projet de loi portant règlement définitif de l'exercice expiré, qui doit être présenté en novembre avec le projet de budget de l'exercice suivant et le budget rectificatif de celui en cours (Loi de 1884, art. 27).

Telle est dans ses grands traits l'économie de la loi de 1884 en ce qui concerne la gestion annuelle. Nous ne saurions mieux résumer le système qu'en cédant la parole à un de ses inspirateurs M. Cerboni. « En Italie, « dit-il, l'exercice consiste essentiellement dans la « simple constatation des droits au profit et à la charge « du Trésor, sans négliger cependant le compte de « caisse, de telle sorte qu'après avoir clos la gestion « de la caisse au 30 juin de chaque année, le mouve- « ment des reliquats est envoyé à la comptabilité de « l'année à venir comme celui de simples crédits et « débits du Trésor et que sans amener de confusion « entre les exercices, on est à même de présenter « quelques mois après la clôture, non de simples « comptes de gestion de l'année financière, mais le « compte général complet de l'administration. »

§ 3. — Examen critique du système.

La législation italienne ne s'est pas montrée sans défauts dans la pratique et les plaintes se sont élevées

très vives à l'égard des *residui*. Les comptes de reliquats sont des comptes d'ordre et comme le fait remarquer M. Stourm (1), « les comptes d'ordre sont
« toujours dangereux parce que les gouvernements ne
« résistent guère à la tentation d'y introduire autre
« chose que ce qu'ils doivent contenir. » Les administrateurs italiens n'ont pas été plus sages que les autres. L'article 310 du règlement de 1885 les incitait par l'ambiguïté de ses termes à considérer comme engagées des dépenses dont le montant n'était pas encore liquidé. C'était un moyen commode d'aboutir à la consommation intégrale des crédits ; mais de là à leur dépassement il n'y avait qu'un pas, il fut vite franchi et les comptes de reliquats accusèrent des déficits d'environ 40 millions par an. Ces mécomptes provenaient en majeure partie des travaux publics et pendant longtemps ils furent dissimulés sous le couvert du compte du patrimoine. Employer 100 millions à construire des chemins de fer, ce n'était pas dépenser, disait-on, puisque le patrimoine se trouvait par là augmenté d'une valeur au moins égale. Le raisonnement était séduisant, mais désastreux pour les finances.

Les abus étaient flagrants. On ne pouvait pas modifier la consistance du compte des reliquats, mais par contre on ne se privait pas de retoucher les chiffres

(1) *Le budget*, p. 542.

des crédits qui y étaient inscrits, à la suite d'évaluations moins « approximatives » que celles qu'exigeait le règlement. L'administration n'arrêtait pas ses écritures au 30 juin, elle continuait à procéder à la liquidation des dépenses entre cette date et le 30 septembre limite extrême de la remise de ses comptes. Il en résultait que les chiffres en différaient souvent de ceux portés sur les documents visés et enregistrés par la Cour des comptes en application de l'article 340. La distinction entre la *competenza* et les *residui* était très mal faite dans les écritures.

A la fin la Chambre s'émut et dans deux ordres du jour elle exprima sa volonté de voir finir les irrégularités.

Le premier en date du 4 juin 1887 portait : « La
« Chambre invite le gouvernement à étudier et à pré-
« senter un projet de loi ayant pour objet d'assurer
« efficacement le contrôle des engagements du Trésor
« et tendant essentiellement à ce double but que le
« compte définitif du budget ne contienne que des
« recettes et des dépenses autorisées par le Parlement
« et que la Cour des comptes exerce son contrôle sur
« les engagements et rejette tout mandat de paiement
« qui se rapporterait à des dépenses qu'elle n'aurait
« pas enregistrées et reconnues régulièrement enga-
« gées. »

Le second du 2 juillet 1887 complétait le premier :
« Comme complément à l'ordre du jour voté dans la

« séance du 4 juin 1887, la Chambre invite le gouver-
« nement à présenter en même temps que le projet de
« loi qui a fait l'objet de cette motion des propositions
« tendant à mieux régler la matière des restes à
« recouvrer et à payer spécialement en ce qui con-
« cerne, soit le maintien d'une gestion distincte pour
« les restes de chaque exercice, soit la défense d'im-
« puter sur les comptes des reliquats des augmentations
« de dépenses non autorisées par les budgets rectifi-
« catifs de chaque exercice. »

Pour répondre à ces vœux, une commission extra-parlementaire fut nommée par décret du 7 septembre 1887 avec mission d'étudier la question. De ses travaux sortit un projet de loi qui fut présenté par M. Magliani le 2 février 1888. L'exposé des motifs est des plus instructifs. Le ministre commençait par y reconnaître l'impossibilité matérielle absolue de liquider toutes les opérations au dernier jour de l'année financière. Il avait donc fallu dans tous les pays trouver un artifice de comptabilité permettant de rattacher à l'année les opérations faites après sa clôture. Le procédé employé en Italie était le compte des reliquats. M. Magliani continuait alors : « Ce système comportant en lui-même
« la nécessité de modifier quelquefois le chiffre des
« restes par suite de constatations plus exactes de
« liquidations ultérieures, il n'y a pas à s'étonner qu'il
« ait fait naître la crainte qu'en autorisant l'impu-
« tation d'excédents de dépenses sur le compte des

« reliquats, la situation financière de l'exercice fut
« moins claire et que les garanties devinssent insuffi-
« santes au point de vue du contrôle parlementaire et
« administratif. Mais pour faire disparaître tous les
« doutes, il suffit de jeter un coup d'œil sur la situa-
« tion de nos comptes et de prendre acte de la
« procédure suivie pour les dépenses en question. Le
« compte général des finances embrasse en effet non
« seulement les résultats du budget, mais aussi toute
« la gestion des reliquats qui ne sont eux-mêmes que
« des débits et des crédits du compte du Trésor. Le
« compte du Trésor lui-même fait partie intégrante du
« compte du patrimoine de l'Etat, compte dans lequel
« viennent se condenser toutes les variations de la
« substance à administrer, de telle sorte que chez nous,
« depuis la réforme de la comptabilité, la situation
« financière ne résulte pas seulement du boni ou du
« déficit du budget, mais surtout du boni ou du déficit
« du compte du patrimoine. » Il y avait eu des modi-
fications dans le chiffre des reliquats, le ministre les
reconnaissait, mais c'était pour les excuser.

« En fait, disait-il, de même qu'aucun ordonnateur
« ne devrait se permettre d'engager le budget de
« l'Etat pour une dépense, s'il n'y a pas de crédits
« ouverts au chapitre correspondant, de même il ne
« devrait jamais se mettre dans le cas d'inscrire aucun
« engagement sur les crédits des reliquats qui repré-
« sentent en substance des dettes de l'Etat déjà

« contrôlées et admises par la Cour des comptes et
« par suite qui ne devraient subir techniquement
« parlant aucune modification. Mais si tel est à vrai
« dire l'idéal de la comptabilité de l'Etat, il arrive
« cependant que les exigences de la vie administrative
« ne cessent de commander quelques exceptions, à
« raison surtout de constatations plus exactes et de
« liquidations postérieures dont il a déjà été question.
« Ajoutons que ces exceptions sont rares et pleinement
« justifiées. » Quant à la confusion entre les comptes
des reliquats et les comptes propres à l'exercice,
ce n'était pas à la législation, mais à la faute des
administrations qu'il fallait l'attribuer. « Dans la pra-
« tique, le compte des reliquats n'a pas toujours été
« suivi avec un soin égal par tous les départements
« ministériels. » Tout ceci se ramenait à trois propo-
sitions. Il ne faut pas attacher trop d'importance au
compte du budget, c'est celui du patrimoine qui est
l'élément essentiel. Les dépassements au compte du
budget des reliquats sont exigés par les circons-
tances et se justifient pleinement. Quant aux confu-
sions qui ont pu se produire entre les exercices, il
faut en laisser toute la responsabilité aux services
compétents.

Il n'y avait rien d'étonnant, étant donné ces idées
de M. Magliani, que le projet, qu'il déposait, ne
modifiât que quelques points de détail de la loi de
1884 ou plutôt qu'il en précisât le sens. La Chambre

d'ailleurs ne mit pas grand zèle à le discuter. Ce fut seulement le 17 juillet 1889 qu'intervint une loi.

La loi du 17 juillet 1889 débute par le rappel d'un principe essentiel : « Les crédits concernant les dépenses ordinaires du budget, qui ne seront pas employés à la fin de l'exercice, seront annulés. » Elle précise ensuite la notion des dépenses engagées qui avait été interprétée d'une façon si malheureuse : « Seront considérées comme employées, les sommes que l'Etat s'est engagé à payer soit en vertu de contrats, soit pour des travaux ou des fournitures qui ont été exécutées dans le courant de l'exercice. » Enfin, elle règle la question des crédits supplémentaires concernant les reliquats. Ils devront toujours faire l'objet d'un projet de loi spécial. Ils seront compris dans le compte de l'exercice écoulé, s'ils sont présentés avant ou lors de son règlement. Sinon ils seront inscrits dans des chapitres complémentaires du budget courant.

Est-ce un effet de la nouvelle loi ? Est-ce un effet de la conscience plus grande des diverses administrations ? Les plaintes ont disparu. La seconde solution paraît la plus raisonnable. M. Magliani avait raison, les règlements étaient très suffisants. Les déficits avaient été causés très souvent par le défaut de distinction entre le courant et l'arriéré. On ne s'était pas rendu compte ou plutôt on n'avait pas voulu se rendre compte du montant des crédits disponibles

sur les reliquats. Chaque ministère devait tenir pour-tant la comptabilité de ses engagements de dépenses : la direction de la comptabilité générale, de son côté, prenait note de tous les engagements provenant du fait de la loi. Il était donc loisible à qui voulait se renseigner de le faire.

La loi, il est vrai, en précisant certains points, a non seulement rendu les fraudes plus difficiles, mais avant tout elle leur a enlevé le caractère de bonne foi, qu'elles revêtaient souvent. Le contrôle a été rendu plus actif et plus efficace sur les engagements, par la détermination plus nette de leurs faits constitutifs.

Un fait est intervenu qui a grandement contribué à la disparition des errements anciens. Les finances italiennes semblent être sorties de la situation difficile et embarrassée où elles se sont si longtemps trouvées (1). Les excédents de recettes sont devenus la règle. A peine quelques années ont connu le déficit. L'administration moins besoigneuse n'a plus besoin de recourir aux comptes des reliquats pour masquer sa situation réelle.

Il n'en reste pas moins vrai qu'il y a là un côté dangereux dans le régime suivi par l'Italie. Les Italiens défendent leur système tout en reconnaissant ses

(1) De 1886-1887 à 1904-1905, 6 années seulement ont été en déficit : 1887-1888, 1888-1889, 1891-1892, 1893-1894, 1895-1896, 1897-1898 ; 13 ont donné des excédents. Depuis 1897-1898, il n'y a plus eu de déficit.

inconvenients, ils le trouvent bien préférable à celui des pays qui suivent l'exercice. Ceux-ci, disent-ils, ne peuvent pas non plus liquider toutes leurs opérations malgré la période complémentaire ; ils sont donc obligés d'ouvrir dans leurs budgets des chapitres sur exercices clos. Ils n'évitent ni les demandes de crédits supplémentaires, ni les reports irréguliers. Par contre le contrôle est retardé et la Cour des comptes ne peut y saisir les irrégularités que plusieurs années après. En Italie, au contraire, les faits comptables apparaissent à leur date et tombent sous la sanction du Parlement lorsqu'ils se présentent. De plus, par suite du contrôle préventif, l'irrégularité ne peut porter que sur des constatations et non sur des paiements.

Il y a beaucoup de vrai dans ce raisonnement. Mais, de ce que les abus sont encore plus grands dans d'autres pays, ne résulte pas l'excellence du système italien. Il ne peut peut-être pas se produire de paiements irréguliers, mais au fond l'avantage souvent disparaîtra. S'il y a eu engagement de dépenses, il faudra toujours, en fin de compte, payer, que l'opération soit régulière ou non. Il est vrai que dans ce dernier cas il pourra y avoir une sanction contre l'administrateur fautif, d'autant plus efficace que les faits seront plus récents.

Les Italiens sont très fiers de leur contrôle. Dans aucun pays on ne le trouve aussi multiplié. La Cour des comptes intervient à tout moment vis-à-vis des

ordonnateurs comme des comptables. Cette préoccupation de vérification est significative. Elle semble indiquer que les diverses administrations ne sont pas sans défauts, et que le goût de la fraude y est assez prononcé. Le contrôle est d'ailleurs merveilleusement organisé. Aucune opération n'échappe à la Cour qui doit donner son visa aux engagements comme aux ordonnancements et qui avertit sans délai le Parlement des abus qu'elle constate. Tout semblerait donc être pour le mieux, si n'intervenait pas un facteur qui vient atténuer ces heureux effets, l'insouciance des Chambres.

Si, comme on le lui attribue, le Parlement italien laisse passer sans observations des enregistrements *con riserva*, s'il ne donne aucune sanction aux réclamations de la Cour des comptes, il n'y pas à s'étonner que les divers départements ministériels ne se gênent pas à l'occasion pour laisser de côté les prescriptions réglementaires, si bien faites soient-elles.

La conclusion, c'est qu'il y a là avant tout une question de conscience aussi bien du Parlement que de l'Administration. Le système des reliquats prête à des fraudes, mais si les ordonnateurs ne sont pas portés à les commettre et si surtout le législateur n'est pas disposé à les tolérer, il n'y a aucune raison pour que son fonctionnement ne soit pas excellent.

Nous venons de voir les dangers que présente la gestion annuelle en Italie, il nous faut maintenant

passer à l'examen de ses avantages très réels. Ces avantages sont les mêmes qu'en Angleterre : rapidité de règlement du budget, données précieuses pour l'établissement du budget suivant, enfin, quoique sur ce point il y ait de fortes réserves à faire, obstacle à la consommation intégrale des crédits. Chacun de ces mérites demande quelques explications.

Le règlement du budget intervient en Italie encore plus vite qu'en Angleterre. Le compte définitif de l'exercice est déposé à la Chambre trois mois seulement après sa clôture. Auparavant il a fait l'objet d'une vérification de la part de la Cour des comptes. La législation italienne sur ce point est très heureuse. La Cour vérifie en cours d'exercice les comptes des ministres qui lui sont transmis mois par mois avec les pièces justificatives ; dès lors lorsque le compte général lui est présenté, elle n'a qu'à en examiner la conformité avec les résultats de ses précédents examens. Par contre, elle ne peut faire aucune comparaison avec les écritures des comptables, qu'elle n'a pas encore jugées à cette époque. Certains s'en plaignent (1) et déclarent qu'il n'y a pas dans un pareil contrôle une base suffisante pour éclairer le législateur. Il semble qu'il y ait là quelque exagération. La Cour des comptes, par suite de son visa des engagements et des ordon-

(1) M. Dubois de l'Estang. Article : *Comptabilité publique* dans le *Dictionnaire d'Economie politique*.

nañcements, possède des renseignements déjà très précieux. D'autre part, en ce qui concerne les reliquats, elle enregistre les résumés de restes à payer et l'évaluation approximative des dépenses engagées et non liquidées. Le point faible ce sont évidemment les recettes. Malgré tout, ces inconvénients sont compensés largement par l'avantage pour le Parlement de régler définitivement le budget le plus tôt possible. S'il s'est produit une erreur, elle apparaîtra plus tard et la Chambre avertie par la Cour des comptes pourra alors s'en préoccuper et lui donner la sanction qu'elle voudra.

Le second avantage de la gestion, c'est de fournir une excellente base d'évaluation pour les prévisions du budget suivant. Les Italiens n'ont pas été aussi loin que les Anglais, ils n'ont pas voulu vivre pendant 6 mois sur des douzièmes provisoires. Ils ont adopté un procédé qui très différent au fonds du procédé anglais, s'en rapproche beaucoup en fait. Le budget est voté en Italie avant l'ouverture de l'année financière ; mais en même temps que le compte-rendu de l'exercice précédent, le ministre du Trésor dépose un budget rectificatif de l'exercice en cours qui, profitant des résultats de l'année écoulée, vient rectifier les prévisions. Bien entendu c'est le budget rectificatif qui intéresse surtout les Chambres, et cela se comprend aisément. On est au milieu des faits, on ne peut plus escompter des recettes qui, de toute évidence, n'auront

pas lieu, le procédé paraîtrait trop enfantin ; de même on peut apprécier avec une grande certitude les dépenses, les reliquats du précédent exercice sont connus et le grand avantage, c'est que construisant un budget on est obligé de chercher l'équilibre ou d'avouer franchement le déficit, ce qui est déjà beaucoup. Le budget primitif n'a guère pour but que d'assurer la marche des services pendant les premiers mois qui suivent le 1^{er} juillet. L'Italie possède là un système très souple, bien préférable à notre système automatique de la pénultième année et la gestion, si elle n'est pas seule en jeu, n'en a pas moins eu là un effet très heureux.

Reste enfin le troisième avantage que l'on attribue à la gestion en Italie, celui d'éviter l'épuisement complet des crédits. Il y a des réserves très sérieuses à faire sur ce point. M. Cerboni, enthousiaste du système qu'il a contribué à faire établir, est très optimiste et ne paraît pas concevoir d'objections. « Une des raisons
« qui ont le plus engagé à faire établir l'exercice de
« douze mois en Italie est la volonté de retirer abso-
« lument au pouvoir exécutif la faculté d'engager des
« dépenses au-delà des douze mois. On obtient ainsi
« le resserrement des occasions ou, si vous l'aimez
« mieux, des tentations à délier les cordons de la
« bourse, car il est certain que plus l'exercice dure,
« plus les administrations sont sollicitées de con-
« sommer tout le montant des crédits alloués par les

« pouvoirs législatifs (1). » Ceci peut être très vrai, cependant nous avons vu les comptes de reliquats aboutir parfois à un effet diamétralement opposé et c'est certainement à l'Italie que pensait M. G. Cochery lorsqu'il écrivait que la gestion « rend plus facile au « pouvoir exécutif d'employer un crédit resté disponible sur un exercice pour l'exercice suivant (2). » Les Italiens semblent maintenant avoir délaissé ces pratiques, mais elles n'en subsistent pas moins à l'état de menaces et l'affirmation de M. Cerboni paraît devoir non pas être détruite, mais fortement atténuée.

Ainsi donc l'Italie, pour avoir tiré de la gestion un moins bon parti que l'Angleterre, n'est pas sans en avoir recueilli de grands avantages. Par une réglementation savante et rigoureuse, elle a essayé d'atténuer les très graves inconvénients qui s'étaient présentés dès l'adoption du système, elle semble y être parvenue.

Le véritable danger pour elle est dans l'idée qu'elle se fait du compte budgétaire simple annexe du compte patrimonial. La comptabilité du patrimoine cache sous des apparences séduisantes des périls très réels. Trop souvent elle dissimule sous le couvert d'un actif des déficits. Les Italiens eux-mêmes, après l'enthousiasme

(1) Lettre adressée par M. le commandeur Cerboni, directeur général de la comptabilité de l'Etat à M. Certes, inspecteur général des finances. Rome, le 5 juin 1888.

(2) Rapport du 28 septembre 1887 sur la proposition de loi de M. Jametel, relative à l'exercice financier.

des premiers jours, ont dû revenir un peu en arrière ; c'est alors qu'ils se sont préoccupés des comptes de reliquats et des dépenses de travaux publics causes de dépassements de crédits continuels et, depuis, la gestion n'a plus donné de mécomptes.

CHAPITRE V

L'EXERCICE FINANCIER EN FRANCE. — PROJETS DE RÉFORME

Nous venons de voir fonctionner dans deux grands pays le système de la gestion annuelle. Nous en avons constaté les avantages et les inconvénients dans chacun d'eux. Il nous reste à nous demander quel profit notre pays peut retirer de ces expériences faites à l'étranger et à voir dans quelle mesure l'introduction de la gestion annuelle serait désirable en France. Pour cela, il nous faut d'abord étudier rapidement le régime adopté par la législation française.

§ 1. — L'exercice financier en France.

En France le budget s'exécute par exercice. Il est toutefois fait une part à la gestion. Les comptables comptent par gestion, les ordonnateurs par exercice. Nous verrons plus loin comment ces deux modes de comptabilité se trouvent réunis dans le compte général des finances.

Font partie de l'exercice les services faits et les droits acquis du 1^{er} janvier au 31 décembre de l'année qui lui donne son nom (1). Toutefois la loi accorde certains délais pour la liquidation de ces opérations, savoir : jusqu'au 31 mars pour les ordonnancements, jusqu'au 30 avril pour les paiements et les recouvrements. Deux autres dates plus éloignées sont fixées pour les demandes de crédits supplémentaires et pour les opérations de régularisation, ce sont respectivement le 30 juin et le 31 juillet. Passé ces délais, l'exercice est clos, les recettes et les dépenses fixées définitivement, les crédits non employés annulés et les recettes réalisées postérieurement imputées à l'exercice courant.

Mais il peut subsister et il subsiste en fait des dépenses de l'exercice clos qui n'ont pas été acquittées. Comment va-t-on les ordonnancer ? Sur quels fonds va-t-on les payer ?

A l'expiration de chaque exercice, il est dressé un état des restes à payer. Cet état est inséré dans la loi de règlement des comptes de l'exercice, qui se charge d'ouvrir les crédits nécessaires. Dans les limites de cette nouvelle autorisation, les ministres peuvent réordonnancer la dépense et ils le font sur les fonds de

(1) Par exception les services du matériel commencés avant le 31 décembre et dont l'achèvement n'a pu avoir lieu pour cause de force majeure, peuvent être achevés jusqu'au 31 janvier suivant.

l'exercice courant. C'est un chapitre spécial ouvert pour mémoire à chaque ministère et intitulé : *Dépenses pour exercices clos*, qui reçoit l'imputation.

Comme la loi de règlement est longue à intervenir, la simple insertion dans son projet des états de restes à payer suffit à autoriser les ministres à procéder à l'ordonnancement des dépenses qui y sont comprises. Par contre, les dettes non insérées dans les états de restes à payer, ne peuvent être acquittées qu'en vertu d'une loi spéciale de crédits supplémentaires.

Cinq ans après son ouverture, l'exercice arrive au terme de péremption et cesse de figurer dans la comptabilité des ministres. Ses crédits sont définitivement annulés et les dettes auxquelles ils devaient pourvoir sont frappées de déchéance, sauf certaines exceptions dans le détail desquels nous n'avons pas à entrer. Dans ces cas particuliers, les crédits nécessaires sont accordés par des lois spéciales et les ordonnances sont imputées à des chapitres du budget courant ouverts pour mémoire à chaque ministère : « *Dépenses des exercices périmés.* »

Nous venons de voir la durée de l'exercice, ses délais de clôture, sa péremption, il nous reste à examiner la façon dont les comptes sont rendus et leurs dates extrêmes de présentation.

Des comptes des comptables, nous avons peu à parler. Clos le 31 décembre, ils comprennent deux parties, l'une se rapportant aux opérations complé-

mentaires de l'exercice précédent, l'autre comprenant les opérations de la première année de l'exercice courant, les opérations de trésorerie et un résumé de la première partie de façon à retracer l'ensemble de la gestion. Ils doivent être transmis au ministre des Finances dans les 3 mois qui suivent la période pour laquelle ils sont rendus, savoir : avant le 31 juillet pour la première partie, avant le 31 mars pour la seconde. Le ministre, après leur avoir fait subir une première vérification dans les bureaux de la comptabilité générale, les fait parvenir dans les 3 mois à la Cour des comptes.

Les comptes rendus par les ministres sont de deux sortes : les comptes de recettes et de dépenses de l'exercice expiré, et le compte général annuel de l'Administration des finances, qui est à proprement parler un compte de gestion.

Chaque ministre dresse le compte des dépenses de son département, le ministre des finances dresse en plus celui des recettes. Ces comptes retracent l'ensemble des opérations effectuées de l'ouverture à la clôture de l'exercice. Ils sont accompagnés de divers documents entre autres de tableaux relatifs aux opérations par rappel d'exercices clos. Ils doivent être présentés au Parlement en même temps que le projet de règlement définitif, à l'ouverture de la session ordinaire qui suit la clôture de l'exercice, c'est-à-dire dans le courant de janvier de la troisième année.

Le compte général de l'Administration des finances contient au contraire toutes les opérations relatives au recouvrement et à l'emploi des deniers de l'Etat effectuées pendant l'année avec la situation au commencement et à la fin de cette année de tous les services de recettes et de dépenses. Sans entrer dans son détail, il nous suffira, suivant en cela M. Stourm, d'en faire ressortir les deux éléments qui nous intéressent particulièrement. Il comprend le compte de gestion de l'année écoulée par branches de services et par branches de comptables. Le premier distinguant soigneusement les exercices permet de rapprocher les opérations des comptables qui comptent par gestion de celles des ordonnateurs qui comptent par exercice. Il suffit en effet d'ajouter les totaux de la première année d'un exercice à ceux de la seconde pour en avoir les résultats complets. C'est ce que fait d'ailleurs le compte général pour le dernier exercice expiré. Le compte par branches de comptables principaux a pour but de permettre à la Cour des comptes d'en faire la comparaison avec les jugements individuels qu'elle rend pour chaque comptable. Le compte général des Finances doit être publié dans le premier trimestre de l'année.

Les comptes des ordonnateurs ne donnent lieu à aucun contrôle judiciaire de la Cour des comptes. Ils sont simplement soumis à la vérification de la « Commission de vérification des comptes des ministres »

qui fournit au Parlement un rapport sur ses travaux.

La Cour des comptes de plus rend deux déclarations générales de conformité, l'une la *déclaration générale d'année* constatant la conformité, sous les réserves qu'elle indique, du compte général des Finances avec les arrêts individuels rendus sur les comptes des comptables, l'autre la *déclaration générale d'exercice* constatant l'uniformité entre ces mêmes arrêts et les comptes des ministres. Les deux documents doivent être remis au ministre des Finances le 1^{er} mai de l'année qui suit la clôture de l'exercice. Le ministre formule ses réponses et communique le tout imprimé au Parlement le 1^{er} novembre suivant.

Dans les mêmes délais la Cour doit publier son rapport annuel au Président de la République, relevant les irrégularités constatées et formulant ses critiques. Le rapport est imprimé avec les déclarations de conformité et produit avec elles aux Chambres.

Ainsi donc le Parlement est en possession de tous les éléments nécessaires pour l'éclairer dans le règlement définitif d'un exercice quinze mois après son expiration.

§ 2. — Critique du régime français.

Les critiques que l'on peut adresser au régime suivi en France, se groupent sous deux chefs princi-

paux : extension des dépenses irrégulières et ajournement tardif du contrôle. Ces deux points méritent d'être examinés séparément.

Au commencement de chaque année, il y a une période de quelques mois, où deux exercices se trouvent simultanément ouverts. Deux espèces d'abus peuvent alors se produire. Si le premier exercice est encore riche et qu'il ait encore des crédits disponibles, la tentation est grande de les employer plutôt que de les laisser tomber en annulation. La loi, il est vrai, exige que les services aient été exécutés avant le 31 décembre, mais avec un peu d'habileté en s'entendant avec les fournisseurs et en antidatant les factures, on pourra faire passer la dépense pour régulière. Le fait se produit couramment, la Cour des comptes et les rapports budgétaires ne cessent de le signaler. Il y a ainsi des sommes importantes qui sont dépensées sans nécessité. Une seconde fraude est possible, elle suppose la situation contraire, l'exercice qui va prendre fin besogneux. Alors on imputera l'excès de ses dépenses sur les crédits de l'exercice qui commence. Ces transpositions d'exercice sont des plus dangereuses, car elles tendent à la constitution d'un arriéré, qui peut devenir considérable. Le fait se présente pourtant, puisque la Cour des comptes l'a maintes fois découvert. Ce qui résulte de ces deux fraudes, c'est une extension certaine des dépenses, l'épuisement des crédits sans utilité ou leur dépassement occulte, ce

qui est bien plus dangereux que s'il se produisait ouvertement.

La seconde critique soulevée par l'exercice en France est l'ajournement tardif du contrôle. Les comptes sont très longs à être réunis d'abord à cause des délais complémentaires prolongeant la durée de l'année, ensuite à cause des délais accordés pour leur présentation, enfin à cause du peu d'empressement que met souvent l'administration.

Le projet de règlement du budget est déposé sur le bureau de la Chambre avec les comptes des ministres en janvier de la troisième année ou tout au moins il doit l'être. Pendant longtemps il a été présenté avec un retard d'un an environ, depuis une quinzaine d'années les délais sont assez strictement observés.

Par contre, la Chambre n'est mise en possession des déclarations de conformité de la Cour des comptes et de son rapport annuel que 9 ou 10 mois plus tard. Aussi donc, si elle se mettait immédiatement au travail, il y aurait toujours 15 mois écoulés depuis la clôture de l'exercice ou 22 depuis la fin de l'année, ce qui est déjà considérable. C'est ce qui se passait sous la Restauration où les lois de règlement se suivaient régulièrement d'année en année. Mais à l'heure actuelle la Chambre s'est quelque peu départie de cette régularité et c'est 8, 10, 12 ans après leur clôture, qu'elle règle les budgets. Généralement même pour aller plus vite elle vote à la file dans une seule séance plusieurs

lois des comptes. Le contrôle est alors complètement annihilé, et sans les rapports des commissions des budgets, il ne resterait rien des débats. L'éloignement des faits les rend peu intéressants et quand on démasque une irrégularité, comme il y a généralement longtemps que son auteur a quitté le pouvoir, les observations qui s'échangent à ce sujet n'ont plus alors qu'un intérêt rétrospectif. La discussion s'engage dans une salle à peu près vide, personne ne demande la parole et s'il se produit une interpellation, elle affecte un caractère plus politique que financier.

Il ne faudrait pas attribuer toute la responsabilité de cette situation au système de l'exercice, mais il est évident qu'en retardant la date de la présentation de la loi de règlement, il contribue à cette indifférence si regrettable des Chambres. On cite bien à sa décharge les lois des comptes de la Restauration, dont les débats ont été si animés et si intéressants et dont sont sorties tant de réformes heureuses. Mais les Chambres de cette époque étaient exceptionnelles. Inaugurant le régime parlementaire, elles étaient soucieuses de leurs droits et défendaient jalousement leurs prérogatives. Peut-être aussi étaient-elles moins surchargées de besogne et pouvaient-elles consacrer plus de temps aux questions financières primordiales d'ailleurs à l'époque.

Un autre inconvénient de la reddition tardive des comptes est d'empêcher les Chambres d'utiliser les résultats de l'année qui vient de finir pour établir le

budget. Mais ici la question est très complexe parce qu'une foule d'éléments interviennent, qui n'ont rien à voir avec l'exercice : la date d'ouverture de l'année financière, les modes de préparation et de vote du budget. Aussi est-il impossible de déterminer le rôle exact joué par l'exercice en cette occasion.

Nous n'avons parlé jusqu'ici que des inconvénients de l'exercice, il nous faut maintenant en voir les avantages. L'exercice a un mérite incontestable, c'est celui de grouper d'une façon méthodique toutes les opérations afférentes à chaque budget et d'en permettre ainsi la comparaison avec les prévisions qui avaient été faites, avec les crédits qui avaient été accordés. On obtient ainsi des situations budgétaires vraies et de plus comparables entre elles. Il y a là un résultat loin d'être négligeable.

Certains ont pensé toutefois que les défauts contre-balançaient largement les avantages, ils n'ont pas crû qu'ils puissent être évités par un contrôle plus actif et plus efficace et ils ont tourné leurs regards vers la gestion comme devant apporter le remède cherché. Ce sont leurs propositions que nous examinerons au cours du prochain paragraphe.

§ 3. — Projets de réforme.

Depuis 1819, il n'a jamais été sérieusement question devant les Chambres françaises d'instaurer la gestion

annuelle. La matière de l'exercice, pendant très longtemps, n'a été réglée que par des ordonnances ou des décrets. Quand le 11 mai 1886 M. Jumetel déposa sa proposition relative à l'exercice financier, qui est devenue la loi du 25 janvier 1889, on aurait pu croire que la question de la gestion allait se poser à nouveau, il n'en fut rien, il n'y eut pas de discussion à la Chambre, elle fut très rapide au Sénat. Seul le rapport de M. G. Cochery parlait de la gestion annuelle pour l'écarter délibérément : « Sans avoir tous les incon-
« vénients de l'exercice indéfini, cette méthode en a
« la plupart. Elle rend plus facile au pouvoir exé-
« cutif d'employer un crédit resté disponible sur un
« exercice pour l'exercice suivant ou surtout de mas-
« quer des dépassements de crédits en ne payant les
« suppléments de la dépense que sur les exercices
« ultérieurs et d'accumuler ainsi des arriérés qui
« peuvent créer de lourds déficits et en tous cas
« rendent presque illusoire le contrôle du Parlement. »
Cette assertion suffit sans doute à la Chambre puis-
qu'elle ne la releva pas.

Le vœu de M. de Montcloux que nous rappellions au cours d'un précédent chapitre n'a pas été exaucé. Est-ce à dire qu'il n'eut reçu aucune satisfaction ? Rien ne serait plus faux, car la durée de l'exercice n'a cessé d'être réduite, par le décret du 11 août 1850, puis par la loi de 1889. Il y a là une tendance très remarquable, très symptomatique. On ne saurait

reconnaître d'une façon plus nette les défauts de l'exercice, qu'en croyant utile d'en restreindre toujours la durée.

Aussi il s'est trouvé à l'heure actuelle des économistes, des hommes d'Etat qui ont pensé qu'on devait faire un pas en avant et s'orienter vers la gestion.

M. Léon Say semble avoir été partisan de la gestion annuelle. Il en voyait bien les inconvénients, les dangers comme le prouve son discours du 25 juillet 1882 que nous avons déjà cité, mais pour lui la rapidité de formation des comptes rachetait tous ces défauts. Aussi sans jamais avoir déposé la moindre proposition à ce sujet, il ne dissimulait pas ses préférences. Au cours de la discussion du budget de 1891, il s'exprimait ainsi : « Vous savez qu'il y a
« deux manières de régler les dépenses de l'Etat :
« on peut les régler par exercice ou par gestion annuelle. Nous avons peine à surmonter les complications qu'entraîne la comptabilité par exercice.
« Nous ne pouvons pas régler la succession des budgets en temps opportun. S'il mourait à la fois
« un grand nombre de personnes très riches, vous ne
« pourriez obtenir la liquidation de leur succession
« en 3 ou 4 mois. Il en est de même des exercices
« qui se succèdent plus rapidement qu'ils ne se liquident. Nous ne savons plus quelle est la situation
« présente, je ne dis pas du Trésor, mais de l'Etat.
« Il y a là une réforme considérable, très difficile à

« réaliser, mais pour la mener à bien il faut la
« commencer. »

L'idée était développée dans les « Finances. » M. Léon Say y examinait le système anglais et lui donnait toute son approbation. Il considérait comme faisant partie intégrale de la gestion annuelle le mode de votation du budget en cours d'exercice, mais il n'en recommandait pas l'adoption en France, car il estimait impossible de faire accepter par les Chambres les précautions qui entouraient en Angleterre le vote et la discussion de la loi de Finances. « Il serait plus
« pratique, disait-il, avec nos habitudes et sans aller
« jusqu'à la gestion annuelle, de desserrer l'exer-
« cice, si l'on peut se servir de cette expression,
« c'est-à-dire de ne pas apurer les comptes avec
« minutie et de comparer comme dépensées et acquises
« au compte du budget, où les faits matériels de
« caisse se sont produits, les sommes payées pour
« les approvisionnements de fourrages, de tabac,
« d'objets quelconques en un mot, mis en magasin
« pour une consommation immédiate ou ultérieure,
« ainsi que les recettes encaissées en retard sur des
« débiteurs, contribuables ou assujettis sur lesquels
« les recouvrements ont été faits après le 1^{er} décembre
« de l'année précédente.

« Il en résulterait, objecte-t-on, une augmentation
« peut-être considérable des chapitres d'exercices clos
« tant au budget des dépenses qu'à celui des recettes,

« puisqu'on n'aura pas fait la ventilation si longue
« et si délicate qui est de règle aujourd'hui entre les
« exercices où l'on a payé et les exercices où l'on a
« consommé..... Les exercices prendraient la suc-
« cession de leurs prédécesseurs sous bénéfice d'in-
« ventaire. Les comptes d'exercices clos seraient dans
« cette hypothèse beaucoup plus élevés qu'aujourd'hui
« et les dépenses du budget en cours seraient en
« apparence sensiblement plus fortes de même que
« les recettes, mais par la même raison que le budget
« en cours serait plus chargé ou plus allégé la première
« fois, il se déchargerait par contre dans la dernière
« période de son existence comptable, de tout ce qui,
« quoiqu'ayant été exécuté pour lui, n'aurait pas été
« acquitté au 31 décembre, de même qu'il subirait la
« perte de tout ce qui ne serait plus encaissé à son
« profit après cette date. Comme les choses se passe-
« raient de la même façon pour les années suivantes,
« on aurait, au bout de deux ans, une situation
« exactement pareille à celle d'aujourd'hui. »

Somme toute c'était l'abandon complet de l'exercice par sa réduction à douze mois que proposait M. Léon Say. Quels seraient les résultats d'une semblable réforme ?

D'abord les comptes pourraient être fournis bien plus tôt et venir éclairer la discussion du prochain budget. Mais même si nous réservons cette question, l'avantage le plus considérable serait de rapprocher la

date du contrôle. La loi de règlement pourrait intervenir quelques mois seulement après la clôture de l'exercice et les Chambres la discuteraient peut-être avec plus d'intérêt. Il y aurait alors véritablement un contrôle des ordonnateurs, ce qui manque actuellement et ce qui est très regrettable. Les ministres n'ont à proprement parler qu'une responsabilité purement morale; si l'on ne peut la mettre en jeu que 10 ans après l'exécution des faits, il est certain qu'on n'aboutira jamais à aucun résultat pratique. Le ministre responsable n'étant plus au pouvoir ne pourra pas être mis en cause. Quant au titulaire actuel du portefeuille, il sera souvent le premier à blâmer les abus de ses prédécesseurs, ses adversaires politiques, pour écarter l'attention de sa propre gestion. Et même, toute idée d'irrégularité mise à part, bien des observations, bien des remarques sur l'exécution du budget, sur l'opportunité de certaines mesures prises par les ministres ne peuvent se produire, si les faits visés sont trop éloignés. Avec la gestion annuelle, la discussion pourrait être immédiate. Mais là encore il faut compter avec la bonne volonté du Parlement et l'on peut se demander si le seul fait d'adopter la gestion le rendra plus diligent.

Restent alors les autres inconvénients de l'exercice, le nouveau système les supprimerait-il ou bien ne les remplacerait-il pas par d'autres? On reproche à l'exercice d'être le tombeau des annulations de crédits et de

permettre des interversions de dépenses. Mais, par contre, le grand défaut que l'on attribue à la gestion est de favoriser les reports d'opérations d'une année sur l'autre. On dit bien, il est vrai, qu'avec un contrôle actif et une administration consciencieuse, de telles manœuvres ne se produisent pas et on cite l'exemple de l'Angleterre. La démonstration est peu convaincante ; d'abord nous sommes en France, ensuite le même raisonnement pourrait s'appliquer aussi bien à l'exercice qu'à la gestion. Cette dernière aurait un avantage, ce serait d'arrêter définitivement les recettes et les dépenses au dernier jour de l'année. Mais nous serions vraisemblablement obligés de faire intervenir les droits constatés, le compte de caisse rigoureux des Anglais ne convenant pas à nos habitudes. De son côté l'exercice n'évite que partiellement cet inconvénient et il n'empêche pas les opérations sur exercices clos. La seule différence c'est qu'elles y sont moins considérables qu'en cas d'adoption de la gestion. Il se produit des dépassements de crédits sur nos chapitres d'exercices clos, mais on peut leur opposer les déficits des comptes des reliquats en Italie. Et dans toutes ces questions l'exemple de l'Italie nous semble être de beaucoup plus de poids que celui de l'Angleterre, car nous nous rapprochons bien plus du premier pays que du second au point de vue des mœurs politiques et administratives. La réforme proposée par M. Léon Say ne semble donc pas

devoir apporter quelques progrès au point de vue qui nous occupe actuellement. Sur certains points même le système nouveau serait en état d'infériorité.

De tout ce qui précède, il résulte que le seul avantage vraiment réel de la gestion est celui de la rapidité des comptes. Aussi a-t-on cherché à l'obtenir sans abandonner complètement l'exercice, par l'adoption d'un compte de gestion rendu parallèlement au compte d'exercice, mais naturellement beaucoup plus tôt. Le baron Louis, nous l'avons déjà vu, avait émis quelques idées en ce sens mais sans jamais leur donner une forme très précise et sans jamais en faire un projet positif. M. Stourm a repris ces idées, les a précisées et avec son talent habituel les a modernisées. Donnons lui la parole : « Les opérations de caisse arrêtées au
« 31 décembre et immédiatement publiées formeraient
« un bilan certain reposant sur des données défini-
« tives et comprenant la grande majorité des opéra-
« tions. Le ministre des finances y ajouterait par éva-
« luation, après avoir consulté ses collègues, les opé-
« rations beaucoup moins importantes restant à
« effectuer jusqu'à la clôture de l'exercice, dont les
« chiffres, établis d'après les droits constatés, pour-
« raient aussi serrer de très près la vérité. Il en ré-
« sulterait une situation d'ensemble, non pas sans
« doute absolument, mais très suffisamment exacte. »

Ce compte peut parfaitement être établi. Deux faits sont là pour le prouver : le compte général des finances

après avoir dressé le compte de la gestion expirée, le complète au moyen d'évaluations pour la seconde année de l'exercice ; d'autre part, l'exposé des motifs de chaque projet de budget rappelle la situation du dernier exercice d'après les mêmes procédés.

On pourrait dire dès lors que ce que propose M. Stourm existe déjà, mais le savant professeur exige plus qu'une simple constatation. Il voudrait voir les restes arrêtés officiellement à la fin de chaque année par le ministre compétent pour éviter tout dépassement abusif. Ainsi ne pourraient plus se produire ces engagements de dépenses après le 31 décembre si fréquents aujourd'hui. Il pourrait évidemment y avoir quelques modifications dans les chiffres à la suite de liquidations plus exactes. Mais en tous cas les résultats ne sauraient différer des évaluations que d'une façon peu importante. Les opérations de la seconde année de l'exercice sont très faibles ; elles atteignent seulement 2 0/0 du total des recettes, 11 0/0 de celui des dépenses ; les mécomptes auxquels donnerait lieu leur prévision ne seraient donc jamais bien sérieux.

Ainsi le législateur et le public se trouveraient en possession d'un document très suffisant pour élaborer et discuter avec quelque certitude le prochain budget, pour se rendre compte de la situation de l'Etat. Plus tard serait dressé le compte d'exercice exact jusqu'au centime et sur lequel porterait le contrôle proprement

dit du Parlement. Mais même à ce moment là le compte de gestion serait des plus utiles, car il permettrait de vérifier l'exactitude des restes à payer arrêtés par les ministres ; il ferait ressortir les dépassements, mettrait les Chambres en défiance. Elles rechercheraient les causes des excès des dépenses et très probablement parviendraient à découvrir les irrégularités, s'il s'en était produit.

M. Stourm d'ailleurs ne semble se rallier à ce système mixte qu'à défaut de l'adoption intégrale de la gestion annuelle, « ce qui finira peut-être, dit-il, « par devenir la solution nécessaire. »

De l'examen de notre régime actuel, de celui des réformes que l'on propose d'y introduire, que faut-il conclure ?

Quoi qu'on dise, quoi qu'on fasse on n'arrivera jamais en France pas plus qu'ailleurs à achever tous les services dans le cadre de l'année, on aura toujours des reliquats. En reporter purement et simplement la charge sur l'exercice suivant, en un mot adopter la gestion, cela paraît dangereux dans notre pays. Le contrôle ne paraît pas y être suffisant pour éviter les fraudes. Il est dans l'enfance en ce qui regarde les engagements, il manque d'efficacité sur les ordonnancements.

Par contre, conserver purement et simplement le système actuel, c'est reculer le contrôle parlementaire

à une date très éloignée, c'est empêcher les Chambre^s d'utiliser en temps utile les leçons du passé, sans oublier les irrégularités que favorise au début de chaque année la coexistence de deux exercices.

Le meilleur serait donc peut-être d'adopter le régime préconisé par M. Stourm, qui joint aux avantages de l'exercice le mérite indiscuté de la gestion : la formation immédiate des comptes.

Fixant officiellement au 31 décembre les restes de l'exercice écoulé il éviterait, autant que faire se peut, les engagements tardifs et irréguliers. Par contre il ne favoriserait pas, comme la gestion, les reports d'une année sur l'autre.

D'autre part les délibérations du Parlement seraient facilitées par le dépôt de ce compte approximatif, mais très suffisamment exact. Les Chambres verraient plus clair dans ces opérations de seconde année de l'exercice souvent suspectes. Leur contrôle se trouverait renforcé, en quelque sorte doublé.

L'avantage principal de la réforme serait de ne pas changer les bases du système actuel et d'éviter d'aller dans l'inconnu, ce qui est toujours dangereux. Le compte de gestion serait un mode d'information, de contrôle venant se superposer aux modes existants. Le Parlement en userait, si il le voulait bien, mais pour le reste rien ne serait changé dans la procédure de règlement des budgets.

Il n'y aurait de plus qu'un guide utile et en tout

cas ne présentant que des avantages. Et ainsi se réaliserait le vœu du baron Louis : « Le compte de gestion doit appuyer le compte d'exercice et le faire reconnaître. »

CONCLUSION

Nous avons passé en revue, au cours de cette étude, les divers projets réalisés ou non, auxquels a donné lieu l'établissement de la gestion annuelle. Nous avons vu ainsi qu'en dehors de deux grands pays, l'exercice avait conservé la faveur du législateur. Serait-ce donc qu'il serait préférable à la gestion ?

Au fond, si on les compare dans leurs applications actuelles, les deux systèmes ne sont pas essentiellement différents l'un de l'autre. Nulle part ils n'existent à l'état pur et ce qui les différencie avant tout c'est l'importance plus ou moins grande que chacun d'eux donne aux opérations d'exercices clos. C'est un fait certain qu'il est matériellement impossible de liquider tous les services d'une année dans le cadre de ses douze mois. Comme le fait remarquer M. Marcé, « la « notion de l'exercice s'impose, la durée des délais « complémentaires, la date de clôture des écritures, « les procédés appliqués au paiement des dépenses « d'exercices clos sont seuls variables (1). » La gestion annuelle n'est, somme toute, que l'exercice réduit à sa durée minimum, nous dirons volontiers, idéale.

(1) Note sous la loi du 25 janvier 1889 relative à l'exercice financier. *Annuaire de législation française.*

Le principe de la clôture de l'exercice admis, les uns en placent la date plus tôt que les autres et c'est là la grande différence.

Il semble bien qu'il n'y ait pas en la matière de principe qui s'impose. Chaque peuple suit ses aspirations naturelles. Les Anglais rompus au négoce et à l'industrie ont été portés à avoir une comptabilité d'une simplicité toute commerciale. L'Echiquier tient ses comptes comme un marchand de la Cité.

Les Italiens héritiers des grands banquiers du moyen âge, familiers avec toutes les subtilités de la science des comptes, ont suppléé par des artifices savants à la prolongation matérielle de l'année financière.

Les Français, moins commerçants, moins subtils, ont suivi la voie de la logique. Voulant grouper en un seul faisceau toutes les opérations de l'année, ils ont préféré les délais complémentaires aux comptes d'ordre, ils n'ont fait appel à ces derniers qu'à titre de dernière ressource pour ne pas ajourner indéfiniment l'apurement des exercices. Et finalement ils sont parvenus à un système qui, dans la pratique, ne se montre pas inférieur à ses concurrents. Les inconvénients qu'on lui reproche semblent résulter bien plus de mauvaises pratiques administratives et parlementaires que de son essence propre. Rien ne prouve que la gestion annuelle modifierait ces habitudes malheureuses, peut-être même les encouragerait-elle. L'exemple de l'Italie est là pour montrer le danger.

L'exercice et la gestion ont chacun leurs avantages et leurs inconvénients. L'un peut mieux convenir à un pays, l'autre à un autre. Le législateur se déterminera suivant la confiance qu'il aura dans les administrateurs, suivant l'organisation et l'efficacité du contrôle existant, suivant enfin tous les éléments au milieu desquels le système est appelé à jouer. Mais le principal, ce n'est pas tant d'adopter une méthode que de la suivre rigoureusement. Avec une bonne et consciencieuse administration, avec un Parlement jaloux de ses droits, l'exercice comme la gestion ne donneront que d'heureux résultats.

Aussi la meilleure conclusion nous semble celle que donnait déjà M. Bignon en 1819 : « J'avoue que je
« n'ai jamais bien compris l'importance superstitieuse
« que certaines personnes attachent à certains mots
« et que sans me mettre en peine de savoir si les
« comptes ont été dressés par année ou par exercice,
» je trouve que les meilleurs sont ceux qui, dans l'un
« ou l'autre système, offrent le plus de méthode et de
« lucidité (1). »

(1) Chambre des Députés. Séance du 12 mai 1819.

Vu :
Le Président de la Thèse,
H. TRUCHY

Vu :
Le Doyen,
CH. LYON-CAEN

Vu et permis d'imprimer :
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
L. LIARD

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages généraux

Besson. *Le contrôle des budgets en France et à l'étranger*. Paris, 1899.

Boucard et Jèze. *Eléments de la science des finances et de la législation financière*, 2^e éd. Paris, 1902.

Desmousseaux de Givré. *Législation du budget*. Paris, 1869-1871.

Dictionnaire d'économie politique, L. SAY et CHAILLEY BERT ;

— Article : Budget, par M. Dubois de l'Estang ;

— Article : Comptabilité publique, par M. E. Chevalier.

Dictionnaire des Finances, L. SAY ;

— Article : Budget, par M. Boiteau.

— Article : Comptabilité publique, par M. Campagnole.

Dictionnaire de la politique, M. Bloch ;

— Article : Angleterre (finances), par Sir Stafford Northcote

Dreyfus. *Les budgets de l'Europe et des Etats-Unis* (correspondance du Colden Club). Paris, 1889.

Fournier de Flaix. *Traité de critique et de statistique comparée des institutions financières, systèmes d'impôts et réformes fiscales des divers états au XIX^e siècle*. Paris, 1889.

Leroy-Beaulieu (Paul). *Traité de la science des finances*, 7^e édit. Paris, 1903.

Rendu. *L'exercice financier*. Paris, 1903.

Say (Léon). Le budget devant les Chambres, *Revue des Deux-Mondes*, janvier 1885.

— Considérations sur la comptabilité en partie double. *Mémoires de l'Académie des sciences morales et politiques*, 1896.

— *Les finances*. Paris, 1896.

Stourm. *Le budget*, 3^e éd. Paris, 1906.

France

d'Audiffret (marquis). *Système financier de la France*, 3^e éd. Paris, 1863-1870.

— *Introduction. — Souvenirs de ma carrière*. Paris, 1876.

Bricogne. *Situation des Finances au vrai*, mise à la portée des contribuables, pour prouver qu'une réduction de 50 millions sur la contribution foncière, dont 5 millions à la ville de Paris doit être accordée dès 1819, suivie de 36 doutes et questions sur les comptes et le budget. Paris, 1819.

Bouchard. *Système financier de l'ancienne monarchie*. Paris, 1891.

Calmon. *Histoire parlementaire des finances de la Restauration*. Paris, 1868.

De la comptabilité par année et de la comptabilité par exercice. Paris, 1817, imp. Le Normant (sans nom d'auteur).

De Hock. *Administration financière de la France* (trad. Le Gentil). Paris, 1859.

De Lucay. *Législation du budget de 1789 à 1852* (*Journal des Economistes*, 1862).

Marcé. Note sous la loi du 25 janvier 1889 relative à l'exercice financier, *Annuaire de législation française*, 1889.

— *Traité de la comptabilité publique* (décret du 31 mai 1862 mis à jour et annoté). Paris, 1905.

De Monteloux. *De la comptabilité publique en France*. Paris, 1840.

De Nervo (baron). *Les finances françaises sous la Restauration*. Paris, 1868.

Stourm. *Les Finances de l'ancien régime et de la Révolution*. Paris, 1885.

— *Les finances du Consulat*. Paris, 1902.

Bulletin de statistique et de législation comparée.

Dalloz. *Code des lois pratiques et administratives.*

Journal officiel.

Moniteur universel.

Angleterre

Arnauné. Le contrôle financier en Angleterre, *Bulletin de la société de législation comparée*, 1883.

— Le système budgétaire anglais, *Economiste français*, avril-mai 1883.

Barbé. *Le vote du budget en Angleterre et le contrôle de son exécution*, Caen, 1904.

De Franqueville (comte). *Le gouvernement et le parlement britannique*. Paris, 1887.

Inspection générale des Finances. *L'exercice financier de 12 mois*, par M. Le Blant, 1881.

Marcé. Contrôle et exécution du budget en Angleterre, *Revue politique et parlementaire*, 1900.

May (Erskine). *A treatise on the laws, privileges and usages of parliament*, 11^e éd. Londres 1906.

Ramond. *Etudes constitutionnelles et financières sur le budget en Angleterre et aux Etats-Unis*. Paris, 1891.

Redlich. *Recht und Technik des englischen Parlamentarismus*. Leipzig. 1905.

Todd. *Le gouvernement parlementaire en Angleterre* (traduction Boucard et Jèze). Paris, 1900.

A.-J. Wilson. *The national budget, national debt, taxes and rates*. Londres, 1882.

Italie.

Brouet. *Le développement économique et financier de l'Italie*. Paris, 1904.

Cucheval-Clarigny. *Les finances de l'Italie*. Paris, 1883.

Inspection générale des Finances. *Mission en Italie*, 1888.

— *Notes sur la durée et la clôture de l'exercice en Italie*, par M. Certes, inspecteur général des Finances.

Lampertico. *La Cour des comptes en Italie*. *Revue politique et parlementaire*, 1896.

Marcé. *La Cour des comptes italienne*. *Annales des sciences politiques*, 1890.

Sachs. *L'Italie. Ses finances et son développement économique depuis l'unification du royaume (1850-1884)*. Paris, 1885.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
CHAPITRE I. — Généralités.....	1
§ 1. — La gestion annuelle. — L'exercice financier. — Définitions.....	1
§ 2. — La comptabilité par gestion annuelle.....	5
§ 3. — Applications pratiques du principe de la gestion annuelle.....	7
CHAPITRE II. — La Restauration et les comptes de gestion...	11
§ 1. — L'exercice financier avant la Restauration.....	11
§ 2. — La Restauration	17
CHAPITRE III. — La gestion annuelle en Angleterre.....	41
§ 1. — Les origines du régime actuel.....	41
§ 2. — Le système actuel.	47
§ 3. — Examen critique du système	53
CHAPITRE IV. — La gestion annuelle en Italie.....	65
§ 1. — Les origines du système actuel.....	65
§ 2. — Le régime de la loi du 17 février 1884.....	74
§ 3. — Examen critique du système	80
CHAPITRE V. — L'exercice en France. — Projets de réforme..	95
§ 1. — L'exercice financier en France.....	95
§ 2. — Critiques du régime français.	100
§ 3. — Projets de réforme.....	104
CONCLUSION	117
BIBLIOGRAPHIE.....	121



Saint-Brieuc. — Typ. F. GUYON (3260-12-8)
Travail exécuté en commandite par des ouvriers syndiqués

